

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

RAPPORTS DE L'ÉTAT

ET DES

GRANDES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER

sous le régime de la convention du 28 juin 1921

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le samedi 17 juin 1922, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

A. GARNAUD

BORDEAUX

IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET

17 — RUE POQUELIN-MOLIÈRE — 17

1922

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

RAPPORTS DE L'ÉTAT
ET DES
GRANDES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER
sous le régime de la convention du 28 juin 1921

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le samedi 17 juin 1922, à 2 h. 1/2 du soir



PAR

A. GARNAUD

BORDEAUX
IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ
Y. CADORET
17 — RUE POQUELIN-MOLIÈRE — 17

1922

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEUR HONORAIRE : M. SAUVAIRE-JOURDAN, § I.

- MM. DUGUIT, *, § I., *Doyen*, professeur de *Droit constitutionnel et administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel* (Doctorat).
DE BOECK, § I., *Assesseur du Doyen*, professeur de *Droit international* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).
BENZACAR, § I., professeur de *Economie politique* et chargé d'un cours de *Législation industrielle* (3^e année).
FERRON, § I., professeur de *Droit commercial*.
BARDE, § I., professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit public* (Capacité).
FERRADOU, § I., professeur de *Histoire du droit* et chargé d'un cours de *Histoire du droit privé* (Doctorat).
MARIA, § I., professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours de *Histoire du droit public* (Doctorat).
MARGAT, § I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).
BONNECASE, § A., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).
LESCURE, § A., §, professeur de *Economie politique* et chargé d'un cours de *Histoire des doctrines économiques* (Doctorat).
PALMADE, § A., §, professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).
NOAILLES, professeur de *Droit romain*.
VIZIOZ, professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Doctorat).
PIROU, § A., professeur de *Economie politique et Science financière* et chargé d'un cours de *Législation coloniale*.
POPLAWSKI, agrégé, chargé du cours de *Droit criminel*.

- M. MONTIGAUD, § I., *Secrétaire*.
M^{me} COSTES, *commise au secrétariat*.
M. SALINGARDES, § I., *bibliothécaire*.

COMMISSION DE LA THÈSE

- | | |
|------------------------------|---------------|
| MM. LESCURE, professeur..... | Président. |
| BENZACAR, professeur..... | } Suffragants |
| PALMADE, professeur..... | |

A MES PARENTS

Respectueux hommage de filiale
reconnaissance.

RAPPORTS DE L'ÉTAT

ET

DES GRANDES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER

SOUS LE RÉGIME DE LA CONVENTION DU 28 JUIN 1921

INTRODUCTION

Cette étude a pour but d'examiner les principales modifications que la Convention du 28 juin 1921, passée entre les cinq grandes compagnies de chemins de fer d'intérêt général et le gouvernement français, a apportées dans l'ensemble de notre organisation ferroviaire.

Le système des Conventions de 1859-1883 avait démontré, pendant son fonctionnement, au cours d'une période relativement longue, les inconvénients d'une exploitation différenciée suivant l'administration qui la pratiquait. C'est ainsi que, pour ne citer que des questions de détail, on avait reconnu les inconvénients résultant de l'adoption de

voitures construites sur des modèles interdisant la circulation inter-réseau, pour défaut d'uniformité des gabarits et des modes d'éclairage (gaz ou électricité). Les horaires des trains circulant sur chaque réseau, élaborés par chaque compagnie et adoptés par l'autorité administrative sous forme d'homologation ministérielle, étaient établis seulement au point de vue du parcours à suivre sur les lignes des réseaux intéressés, sans préoccupation des correspondances avec les trains circulant sur les autres réseaux.

En matière de tarifs, chaque réseau était tenté, — et souvent succombait à la tentation, — de défendre le trafic de ses clients contre les initiatives d'un réseau voisin. D'autre part, pour se concurrencer, deux réseaux n'hésitaient pas à entreprendre dans des régions très difficiles des constructions de lignes fort coûteuses, dont le rendement était loin de justifier, par la suite, les dépenses engagées.

La période de guerre, si féconde en enseignements de toute nature, a démontré les avantages que l'on pouvait attendre d'une méthode d'exploitation coordonnée de tous les réseaux. Ce faisant, elle a mis en relief les défauts du système précédent. L'entente entre tous les réseaux s'était en effet réalisée sous la pression des événements.

Aussi, le grand principe directeur qui a présidé aux travaux des commissions chargées de l'élaboration du régime actuel a-t-il été de maintenir cette coordination entre les différentes exploitations. Tout en laissant subsister le système ancien en tant qu'il confiait le fonctionnement de nos chemins de fer à plusieurs administrations, — nous verrons pour quels motifs une solution différente n'a pas été sérieusement examinée, — les négociateurs de la convention ont fait tous leurs efforts pour aboutir à uniformiser sur tous les réseaux les procédés d'exploitation employés de nos

jours. Ils ont essayé de faire disparaître des divergences de méthode que caractérisait un esprit d'individualisme trop absolu. Ils ont alors été amenés à créer des organes administratifs dénommés : « Conseil supérieur des chemins de fer » et « Comité de direction », chargés de réaliser ce programme d'uniformisation.

Puis, pour pénétrer davantage les réseaux de l'idée de leur interdépendance, ils ont supprimé à chacun d'eux, tout en laissant survivre leur entité administrative, leur personnalité financière : le « fonds commun » a pris naissance. Une première conséquence de cette dernière réforme fut de placer tous les réseaux sur le même pied en égalisant leurs chances devant les résultats financiers de l'exploitation. Aucun d'eux ne peut plus, en effet, tirer parti des avantages antérieurement conférés par la productivité naturelle de ses lignes. Une deuxième conséquence fut de faire disparaître les différences de traitement dont les divers réseaux étaient l'objet de la part de l'État, grâce au jeu des conventions de 1859-1883.

Enfin, pour corriger le défaut inhérent à tout mode d'uniformisation absolue et tenir constamment en haleine le zèle des dirigeants et du personnel des réseaux, malgré la suppression, à certains d'entre eux-ci, d'avantages anciens, on a institué un procédé nouveau d'encouragement. Nous voulons parler des « primes de gestion ». Ce système consiste en une allocation aux réseaux eux-mêmes — actionnaires, sous forme de superdividende, — et à leurs employés, — sous forme de gratification, — d'une récompense en argent dont le montant est proportionné à l'importance de deux éléments : l'un que nous appellerons positif, correspond à l'accroissement du trafic ; l'autre, que nous appellerons négatif, correspond à l'économie dans les dépenses.

Nous signalerons, en dernier lieu, le rôle prépondérant que la Convention nouvelle a réservé au ministre des Travaux publics dans les questions de chemins de fer. L'ampleur des pouvoirs qui ont été conférés à ce représentant du gouvernement et leur concentration entre ses mains nous apparaissent comme une survivance des prérogatives qui lui avaient été attribuées pendant la guerre, alors que l'on pouvait très vraisemblablement dire du ministre des Travaux publics qu'il était le grand-maître des transports commerciaux.

*
* *

Pour apporter de la clarté dans ce travail, nous croyons nécessaire d'esquisser brièvement tout d'abord la situation de nos réseaux au moment où leur réorganisation a été décidée. Nous indiquerons ensuite les raisons qui ont motivé l'adoption du système actuel.

Nous ferons alors l'exposé du nouveau régime tel qu'il résulte de la convention du 28 juin 1921, et nous rechercherons enfin sur quelles bases l'accord fut conclu, c'est-à-dire au moyen de quelles concessions réciproques l'Etat et les compagnies concessionnaires sont arrivés à une entente

CHAPITRE PREMIER

Des raisons qui ont démontré l'utilité d'un changement de régime.

L'étude des motifs qui ont amené le gouvernement à remanier l'organisation de nos chemins de fer d'intérêt général est intimement liée à l'histoire de ceux-ci pendant les quinze dernières années, période qui correspond à peu près à la durée écoulée entre le moment où le rachat de la Compagnie de l'Ouest fut envisagé et l'année 1920. Mais les causes déterminantes de ce changement doivent être recherchées dans la situation financière déplorable où se trouvaient tous les réseaux après la guerre, aussi bien celui de l'Etat que ceux concédés aux cinq grandes compagnies du Nord, de l'Est, de Paris-Lyon à la Méditerranée, de l'Orléans et du Midi. Nous ne pouvons donc mieux faire, pour expliquer la conduite du gouvernement et justifier l'utilité d'une réorganisation, que de représenter la situation des réseaux au moment même où le principe de cette réorganisation fut décidé.

Toutefois, comme la situation des réseaux à cette époque était la résultante d'une multitude de faits et de circonstances exceptionnelles, nous avons divisé cet exposé en deux parties. La première retrace à grands traits l'histoire des réseaux au 2 août 1914; la seconde envisage spécialement la situation de nos chemins de fer pendant et depuis la guerre.

SECTION PREMIÈRE

SITUATION DES RÉSEAUX A LA VEILLE DE LA GUERRE

C'est dans les premières années du Second Empire que fut accomplie la fusion des réseaux de chemins de fer épars dans toute la France. Le nombre des compagnies qui jusqu'alors avaient obtenu des concessions de l'Etat était de trente-trois. Ce nombre fut réduit à six. Les dates des concessions qui leur furent accordées s'échelonnent de 1852 à 1860, et leur durée a été fixée uniformément à quatre-vingt dix-neuf ans. Exactement, la concession consentie à la Compagnie du Nord prit date du 1^{er} janvier 1852 pour expirer le 31 décembre 1950; celle de l'Est, du 30 novembre 1853 au 29 novembre 1954; celle d'Orléans, du 1^{er} janvier 1858 au 31 décembre 1956; celle de Paris-Lyon-Méditerranée, du 1^{er} janvier 1860 au 31 décembre 1958; celle du Midi, du 1^{er} janvier 1862 au 31 décembre 1960; celle de l'Ouest, du 1^{er} janvier 1858 au 31 décembre 1956.

La concentration des réseaux ferrés entre les mains d'un petit nombre de grandes compagnies avait été le remède apporté à l'embarras financier dans lequel se trouvèrent la majeure partie des petites compagnies concessionnaires aussitôt après la crise de 1847, suivie de la Révolution de 1848. Il est vrai d'ajouter que peu de temps après leur apparition, dès que leur fonctionnement eut acquis quelque régularité, les chemins de fer s'étaient trouvés si intimement liés à la vie nationale que toute crise d'ordre économique ou politique les atteignait avec une plus ou moins grande violence, mais toujours avec certitude. Ainsi la crise commerciale de 1857 fit tomber le taux de souscription de leurs obligations à 55 % du pair. De cette crise sortirent les con-

ventions de 1859 instituant le régime d'association entre les grandes compagnies et l'Etat, la garantie d'intérêt et le partage des bénéfices.

Plus tard, en 1882, le krach de la Société de l'Union générale qui atteignit tout le commerce et l'industrie, eut un retentissement profond sur les valeurs de chemins de fer. La crise du phylloxéra, qui sévit dans le même moment et prit pour l'agriculture française les proportions d'un véritable désastre, troubla fortement l'industrie ferroviaire. Les conventions de 1883 durent, en partie, leur apparition à ces événements malheureux. Or, depuis cette époque, les chemins de fer se sont imposés plus profondément encore dans les habitudes et les besoins des hommes; à tel point que l'on ne saurait aujourd'hui concevoir leur arrêt ou leur disparition sans évoquer immédiatement à l'esprit la suspension ou l'annihilation de la vie nationale elle-même. Dans cet ordre d'idées, un exemple récent s'offre à nous : celui de la restriction de trafic occasionnée par la grève du personnel des chemins de fer en mai 1920. Pendant un mois, la population tout entière put se rendre compte de ce que serait pour elle la suppression des transports par voie ferrée.

Au début du xx^e siècle, la tension politique générale qui régna en Europe de 1906 à 1913, — conséquence de l'attitude prise par l'Allemagne dans les questions marocaines, — contribua à jeter la perturbation sur les marchés. Les compagnies de chemin de fer en ressentirent les effets. Le malaise s'était traduit chez elles par une augmentation sensible des dépenses au cours de la période considérée. Il est vrai de dire que, dans le même laps de temps, les recettes avaient elles-mêmes augmenté; mais ces hausses simultanées avaient eu cependant pour résultat, en fin d'exercices, une diminution des produits nets. La situation des compagnies

prospères menaçait de devenir mauvaise, celle des compagnies moins favorisées menaçait de devenir précaire.

Les six compagnies concessionnaires qui, antérieurement à 1908, se partageaient 35.000 kilomètres environ de lignes d'intérêt général, ne jouissaient pas toutes d'une situation équivalente. Deux d'entre elles seulement exploitaient dans des conditions avantageuses: c'étaient la Compagnie du Nord et celle de Paris-Lyon-Méditerranée. Le réseau du Nord n'avait jamais fait appel à la garantie de l'Etat. Le réseau du P.-L.-M. y avait eu recours dans les premières années, mais il avait remboursé sa dette. Après avoir couvert toutes les charges de son capital actions et obligations, il partageait assez régulièrement ses bénéfices avec l'Etat. Les Compagnies d'Orléans et de l'Est, quoique moins favorisées que les deux premières, ne faisaient pas régulièrement appel à la garantie. Elles avaient même versé à l'Etat, sur les bénéfices de l'année 1906, la première, 10, et la seconde, 18 millions de francs. Mais ce résultat, qui s'expliquait par l'activité intense des affaires à cette époque, ne devait plus réapparaître dans la suite.

Les Compagnies de l'Ouest et du Midi étaient, sans contredit, les moins avantagées. Elles recouraient à peu près constamment à la garantie pour parfaire l'équilibre de leurs budgets. Le réseau de l'Ouest fut d'ailleurs racheté en 1908, en raison de l'augmentation sans cesse croissante de sa dette et de l'amointrissement proportionnel du gage représenté par son matériel. Quant au réseau d'Etat, composé des laissés pour compte des compagnies, il était le moins prospère. Cela tenait aux difficultés que rencontre l'administration à gérer, dans de bonnes conditions, une entreprise de ce genre, et à la situation géographique du réseau lui-même. Les régions desservies par ses lignes sont, en effet,

des régions essentiellement agricoles où l'intensité des transports reste subordonnée à la clémence des saisons. A l'inverse du Nord, il est totalement dépourvu de fret lourd, assurant la régularité en même temps que le maximum de rendement de la circulation pendant toute l'année.

D'après un tableau inséré dans un rapport présenté au Comité consultatif des chemins de fer en 1917, l'excédent net des recettes sur les dépenses au cours des années comprises entre 1906 et 1913 était passé:

Pour le Nord, de....F.	16.500.000 en 1906 à....F.	8.000.000 en 1913.
Pour l'Est, de.....	18.000.000 » à.....	7.000.000 »
Pour le P.-L.-M., de ..	10.000.000 » à.....	8.500.000 »
Pour l'Orléans, de.....	9.500.000 » à.....	— 17.000.000 »
Pour le Midi, de.....	0.000.000 » à.....	— 1.000.000 »
Pour } Ouest, de.....	— 6.000.000 » à.....	— 77.000.000 »
l'État { Ancien réseau .	500 000 » à.. ..	— 8.000.000 »

Pendant la période de huit années précédant immédiatement la guerre, les recettes de nos chemins de fer d'intérêt général avaient augmenté dans la proportion de 23,19 pour cent; dans le même laps de temps, leurs dépenses avaient augmenté de 52,10 pour cent.

Il existe, en matière de chemins de fer, un autre élément d'appréciation pouvant servir de terme de comparaison entre deux exploitations différentes ou entre les résultats de deux années d'exploitation par une même administration: c'est le coefficient d'exploitation. Ce terme désigne le rapport entre les recettes et les dépenses d'un même réseau pour un exercice considéré; ce rapport est obtenu en divisant le total brut des dépenses par celui des recettes. Théoriquement, le quotient de cette opération doit, pour être l'indice d'une situation prospère, tendre à se rapprocher de zéro. En fait, cet élément constitue seulement un mode très approxi-

matif d'appréciation, car il ne tient compte que des résultats bruts et non des modalités diverses afférentes à chacun des facteurs comparés, et par cela même il ne préjuge en rien de la bonne ou de la mauvaise gestion des réseaux, qui peuvent voir leur coefficient élevé ou abaissé par le jeu de circonstances indépendantes de leur volonté. Mais il n'en reste pas moins un moyen commode de rapprochement, si on n'exige pas de lui des précisions auxquelles il ne saurait prétendre.

Or, le coefficient moyen d'exploitation des grands réseaux français, pendant la période envisagée, était passé de 52,4 % en 1906 à 63,4 % en 1913.

A quelles causes doit-on rattacher cette augmentation progressive des dépenses des réseaux? Elles sont multiples et procèdent du malaise général en Europe auquel nous avons déjà fait allusion: toutes les activités sont ralenties, le taux de l'argent s'est élevé, les affaires sont difficiles et menacent de devenir impossibles, l'inquiétude étreint tous les pays, qui sentent peser sur eux la folie pangermaniste. Les difficultés d'exploitation auxquelles se heurtent les compagnies concessionnaires ont abouti au rachat de l'une d'entre elles : la Compagnie de l'Ouest. Ce réseau, qui, depuis sa fondation, n'avait cessé de faire appel à la garantie d'intérêts, se trouvait de ce fait, l'année de son rachat, débiteur envers l'Etat de 40 % de la dette totale des compagnies. Malgré le peu d'enthousiasme que suscitait cette opération, le Parlement vota, en 1908, le rachat des lignes concédées à ce réseau et les incorpora au réseau d'Etat.

A la veille de la guerre, la situation financière de nos administrations ferroviaires s'annonçait donc comme devant périliter de plus en plus. Le remède pouvait-il être cherché dans le temps et devait-on espérer voir le crédit des compa-

gnies triompher des difficultés? La chose paraissait peu probable. En effet, en 1914, les cinq réseaux du Nord, de l'Est, du P.-L.-M., de l'Orléans et du Midi n'avaient plus devant eux qu'une période moyenne de quarante années avant l'expiration de leurs concessions: — trente-six ans pour le Nord, quarante pour l'Est, quarante-quatre pour le P.-L.-M., quarante pour l'Orléans et quarante-six pour le Midi. — L'approche du moment où le gouvernement devait, aux termes de l'article 36 du Titre III du cahier des charges, se trouver subrogé à tous leurs droits sur le chemin de fer et ses dépendances, et entrer en jouissance de tous ses produits, plaçait les concessionnaires dans une situation critique: le temps suffisant pour amortir, à un taux moyen, les capitaux empruntés en vue de poursuivre l'exploitation, faisait défaut.

Le passé lourdement chargé de certains réseaux, les frais auxquels ils allaient avoir à faire face dans l'avenir pour la réfection de leur matériel et les améliorations incessantes imposées par le progrès, ne leur permettaient pas de continuer à exploiter sans recourir à l'emprunt. En effet, plus le délai prévu pour l'amortissement d'un emprunt est faible, plus minime est la confiance que cet emprunt inspire au public appelé à y souscrire. Et ceci est surtout vrai quand il s'agit d'obligations de chemins de fer, dont les principaux souscripteurs se recrutent parmi la petite épargne. D'autre part, les charges nécessitées par l'amortissement de l'emprunt émis dans ces conditions sont d'autant plus lourdes que la date du remboursement est plus rapprochée. D'après M. Colson, « les charges d'un emprunt, qui ne sont que de 5,73 pour cent si la durée est de soixante ans (à 5,50 pour cent), montent à 6,23 si elle descend à quarante ans; à 6,88 si elle descend à trente ans; à 8,37 si elle n'est plus que de vingt ans; à 13,27 quand elle descend à dix ans. »

Il est bien évident que nulle entreprise ne consentirait à supporter de telles charges, même en vue de s'assurer les capitaux indispensables à son fonctionnement, et, le voudrait-elle, qu'elle ne tarderait pas à s'apercevoir qu'elle court à sa ruine.

Les difficultés rencontrées par les réseaux de chemins de fer en général et la situation faite aux compagnies concessionnaires en particulier avaient déjà attiré l'attention des pouvoirs publics antérieurement à la déclaration de guerre, et l'on pouvait prévoir dès ce moment-là qu'il serait indispensable d'apporter des modifications sérieuses au régime existant. En 1911, M. Monis, dans sa déclaration ministérielle du 6 mars, précisait qu'une « revision librement consentie » des accords passés entre l'Etat et les compagnies de chemins de fer permettrait à celles-ci « de remplir toutes leurs obligations et d'assurer au public une meilleure utilisation des moyens de transport ». La même année, M. Cailiaux, succédant à M. Monis à la présidence du Conseil, posait devant les Chambres le « grave problème du régime des chemins de fer dont on ne saurait ajourner longtemps la solution ». Il préconisait la revision des conventions en vigueur et l'établissement de dispositions légales destinées à « fortifier et étendre le droit de contrôle de l'Etat » sur les entreprises de transport par voie ferrée.

Mais lorsque la guerre éclata, aucun projet n'avait encore été déposé ni même sérieusement étudié par le Parlement; il n'était plus temps de s'occuper d'organisation intérieure: des préoccupations d'un ordre plus élevé et plus grave allaient absorber l'attention du pays tout entier.

SECTION II

SITUATION DES RÉSEAUX PENDANT ET APRÈS LA GUERRE

La situation des compagnies de chemins de fer pendant la période qui va du 2 août 1914 au 2 février 1919 peut se résumer en quelques mots: les compagnies ont été expropriées de leur droit d'administrer au profit du gouvernement. Dès le temps de paix, le rôle des chemins de fer français pendant la guerre avait été prévu et arrêté, tant au point de vue législatif proprement dit qu'au point de vue administratif.

Au point de vue législatif, la loi du 24 juillet 1873 prescrivait « la mise à disposition du ministre de la guerre de tous les moyens nécessaires pour les mouvements et concentrations des troupes et de leur matériel », et la loi du 13 mars 1875, modifiée par la loi du 28 décembre 1888, précisait les rapports du gouvernement et des compagnies en temps de guerre quant à la direction des réseaux : « En temps de guerre, le service des chemins de fer relève tout entier de l'autorité militaire. » (Art. 22.) L'article suivant ajoute: « Le ministre de la Guerre dispose des chemins de fer dans toute l'étendue du territoire national non occupé par les armées d'opération. Le commandant en chef de chaque groupe d'armées dispose des chemins de fer dans la partie du territoire assignée à ses opérations. » Le statut légal de tous les réseaux était donc fixé d'une façon non équivoque au cas de guerre éventuelle.

Au point de vue administratif, la même loi de 1875-1888 avait fixé les bases d'une organisation nettement déterminée et qui comprenait des services dont le fonctionnement était assuré même en temps de paix. Il était à craindre, en effet,

que les organismes prévus ne soient pas à même de rendre les services attendus d'eux au jour fixé, si leur fonctionnement préalable n'avait montré l'utilité de leur existence et donné à leurs méthodes de travail une orientation indispensable. C'est ainsi que, conformément aux prescriptions de l'article 25, « chaque administration de chemins de fer est représentée en tout temps auprès du ministre de la Guerre par un agent agréé par lui et chargé : 1° en temps de paix, d'assurer, d'après les instructions du ministre, la préparation complète des transports en temps de guerre; 2° en temps de guerre, de recevoir les ordres du ministre et d'en assurer l'exécution ».

Le service militaire des chemins de fer fonctionnait donc dès le temps de paix sous les ordres du chef de l'état-major de l'armée. Une commission de réseau, composée d'un représentant de l'administration du chemin de fer intéressé et d'un officier de l'état-major supérieur de l'armée, assurait l'exécution des ordres, étudiait la préparation des transports stratégiques et la vérification de l'état des lignes. Chacun de ces représentants, appelés, l'un, commissaire technique, l'autre, commissaire militaire, gardait d'ailleurs sa responsabilité propre.

Le 1^{er} août 1914, le décret prescrivant la mobilisation générale des armées de terre et de mer est promulgué. Le 2 août, un arrêté ministériel de la même date mettait en application les principes posés par la loi de 1875-1888, et son texte décidait: « A dater de ce jour, le service des chemins de fer relève tout entier de l'autorité militaire, et la totalité des moyens de transport de tous les réseaux de chemin de fer est affectée aux besoins militaires. » Le même arrêté suspendait tout transport commercial des voyageurs et des marchandises. Ces dispositions impératives sont assez

claires par elles-mêmes pour se passer de tout commentaire.

Qu'étaient donc devenues les compagnies concessionnaires sous ce régime d'exception ? Elles avaient disparu complètement derrière l'autorité militaire, qui, à leur lieu et place, et dans l'intérêt de la défense nationale, dirigeait l'exploitation des réseaux. Plus tard l'autorité militaire garda seulement la direction des transports dans la zone des armées ; mais en vue cependant de conserver la haute main sur les transports de l'intérieur pendant toute la durée des hostilités, le gouvernement ne remplaça pas les chemins de fer sous le régime de droit commun. Par décrets des 18 novembre 1916, 27 et 31 décembre de la même année, et 9 mai 1917, les services de l'intérieur furent confiés à un directeur général et à un sous-secrétaire d'Etat rattaché au ministère des Travaux publics, qui resta le véritable ordonnateur des transports, tant de sa propre autorité que par délégation du ministre de la Guerre et du général en chef. Les compagnies avaient dû abandonner tout esprit d'initiative et de direction.

On sait comment fonctionnèrent tous les réseaux français lors de la mobilisation et pendant toute la durée de la guerre. Les avis ont été unanimes à reconnaître les services éminents rendus par eux au cours de ces événements critiques. Des témoignages nombreux de nations alliées nous ont été spontanément fournis : tous mettent en lumière le rôle considérable qu'ils ont assumé pendant cette période de leur existence. Sans être profondément averti de tous les mouvements de troupe effectués au cours de la guerre, sans recourir à une étude spéciale sur l'importance du trafic assuré pendant les années 1914 à 1919, il est aisé cependant de se faire une idée assez exacte de l'effort accompli par les réseaux, si l'on songe à tous les besoins auxquels

il leur a fallu subvenir simultanément et dans des espaces de temps limités par la gravité des circonstances: ravitaillement des armées en campagne, en hommes, matériel et munitions; évacuation des blessés; trains de permissionnaires; besoins de la population civile. Si ces derniers ne furent pas entièrement satisfaits, ils l'ont été cependant dans la plus large proportion compatible avec les intérêts de la défense nationale. Il faut enfin ne pas oublier que les réseaux avaient perdu une partie de leur matériel, qu'ils en perdaient tous les jours par suite de l'usure rapide provenant d'un roulage intensif et du défaut d'entretien, et que leur personnel se trouvait diminué par le fait de la mobilisation de certaines classes.

Le décret du 2 février 1919 vint rendre, *théoriquement*, la direction des réseaux aux compagnies concessionnaires. Le gouvernement conservait cependant les chemins de fer sous ses ordres, leur imposait l'obligation des transports par priorité ordonnés par le ministre des Travaux publics et ne démobilisait pas leur personnel. Ce fut seulement le décret du 15 octobre 1919 qui remplaça les chemins de fer sous le régime du droit commun, à partir de la date à fixer pour la cessation des hostilités (24 octobre suivant). Certains transports exceptionnels continuèrent toutefois à être imposés, postérieurement à cette date; tels les transports par priorité pour la reconstitution des régions dévastées et le ravitaillement du territoire.

Ce que fut le résultat financier de l'exploitation pendant les cinq années de guerre, il est aisé de le deviner. On peut s'en rendre compte en examinant les chiffres rapportés, dans l'avis de la commission des finances, sur le projet de loi relatif au nouveau régime des chemins de fer présenté par MM. Maunoury et Dutreil à la Chambre des députés. Alors

que des profits énormes et des bénéfices parfois scandaleux couronnaient les efforts égoïstes d'un assez grand nombre d'entreprises privées, nées de la guerre, les chemins de fer français ont vu leur chiffre d'affaires global atteindre, pendant la période considérée, un total de 11 milliards 183 millions de francs; cependant, chacune des compagnies accusait chaque année un déficit croissant. Ce déficit, pour les cinq réseaux concédés, atteignit, pour la même période, 2 milliards 612 millions. Les rapporteurs de la commission précitée ont manifesté leur étonnement en ces termes: « La comparaison avec les autres fournisseurs de la guerre, et, d'une manière générale, avec toutes les autres industries en temps de guerre, *est intéressante; et c'est injuste aussi*, car on ne peut attribuer ce résultat malheureux à une mauvaise gestion des compagnies: d'abord parce qu'on avait retiré à leurs administrations toute liberté et toute initiative; ensuite parce qu'on avait, à côté d'elles, l'exemple de résultats plus fâcheux encore obtenus par le réseau d'Etat. » Ce réseau accusait, en effet, après les six années de 1914 à 1919, un déficit de 1 milliard 14 millions, soit, à lui seul, *un déficit* sensiblement égal à la moitié de celui des cinq réseaux concédés réunis.

En 1920, les budgets des grands réseaux étaient donc lourdement chargés. Les coefficients d'exploitation avaient haussé dans des proportions inconnues jusqu'alors. De 1913 à 1919, celui des chemins de fer d'Etat était passé de 85 à 92 pour cent; celui du Nord, de 61 à 118 pour cent; celui de l'Est, de 62 à 96 pour cent; celui de l'Orléans, de 59 à 103 pour cent; celui du P.-L.-M., de 57 à 103 pour cent; celui du Midi, de 56 à 111 pour cent. Comme conséquence, à la date du 31 décembre 1919, les réseaux concédés se trouvaient débiteurs envers l'Etat, du fait de la garantie d'in-

térêt, de 1 milliard 639 millions 498.728 francs, capital et intérêts compris. En 1914, l'Orléans et le Midi, seuls déficitaires parmi les réseaux concédés, figuraient au budget pour la somme totale de 18 millions.

Est-ce à dire que le gouvernement n'ait rien fait pour venir au secours des compagnies et éviter l'accroissement de tels déficits? Trois mesures d'ordre différent furent utilisées dans ce but par l'Etat.

La première ne concerne, il est vrai, que le Nord et le P.-L.-M. Pour ces deux compagnies, le régime de la garantie d'intérêt institué par les conventions de 1859 expirait le 31 décembre 1914. A partir du 1^{er} janvier 1915, le Nord et le P.-L.-M. qui, au même titre que les autres réseaux concédés avaient été expropriés de leur droit d'administrer au profit de l'Etat par l'arrêté ministériel du 2 août, 1914, devaient donc prendre à leur charge les insuffisances éventuelles de l'exploitation de leurs lignes. Pour éviter cette différence de traitement entre compagnies concourant au même but, la loi du 26 décembre 1914 intervint et décida que le Nord et le P.-L.-M. « auraient la faculté de reporter tout ou partie de ces insuffisances d'exploitation à leur compte de premier établissement pour l'exercice 1914 et les suivants, jusques et y compris l'exercice qui suivra (it) celui au cours duquel la paix aura (it) été conclue ». C'était, en fait, accorder aux deux compagnies précitées le droit de porter à leur compte de premier établissement la totalité des déficits considérés comme devant se produire presque certainement au cours des exercices 1914-1920 inclus. Le but de cette mesure était de permettre au Nord et au P.-L. M. de couvrir ces déficits par l'emprunt et de grever seulement les exercices subséquents des charges de cet emprunt (service des intérêts et amortissement), au lieu de faire

absorber la totalité des bénéfices éventuels de ces exercices par le remboursement des insuffisances précédentes.

Un tableau publié par M. Imbart de la Tour, dans son rapport au Sénat sur le relèvement temporaire des tarifs de 1920, rappelle que les compagnies intéressées n'ont usé que partiellement de cette faculté; par contre, toutes les deux ont diminué le taux du dividende accordé à leurs actionnaires et fixé par les conventions de 1883 à 55 francs pour le P.-L.-M. et à 54 fr. 40 pour le Nord; la première n'a distribué que 40 francs et la seconde 44 francs. Elles ont, de plus, constitué avec ces différences une réserve spéciale.

Cependant le gouvernement français avait déferé à une demande des compagnies concessionnaires et accordé la revision d'un traité passé avec l'Etat le 12 juin 1898. Ce fut la seconde mesure employée pour arriver au but visé.

L'article 54 du cahier des charges, alinéa 2, stipulait que les compagnies étaient tenues de mettre immédiatement à la disposition du gouvernement, et pour la moitié de la taxe prévue par les tarifs, tous les moyens de transport nécessaires à l'acheminement des troupes et du matériel militaire ou naval sur l'un des points desservis par le chemin de fer. En 1898, ces dispositions furent modifiées quant à la détermination du quantum de la taxe à percevoir, et le traité du 12 juin, dit traité Cotellet, accordait aux compagnies un léger bénéfice sur le transport des troupes; il fixait forfaitairement le prix de location des wagons empruntés suivant un tonnage moyen fictif évalué à 6 tonnes un quart.

Or, ce traité, conclu pour la durée de dix ans et renouvelable par voie de tacite reconduction, était encore en vigueur lors de la déclaration de guerre. Nous avons dit qu'à ce moment-là déjà le prix de revient des transports par voie ferrée avait augmenté dans de fortes proportions. De plus,

les voitures construites et employées par les réseaux depuis 1898 dépassaient de beaucoup le tonnage moyen fixé par le traité. Dès lors le bénéfice minimum escompté du fait de la modification de l'article 54 du cahier des charges avait disparu, et les transports effectués par les réseaux pour le compte du département de la Guerre étaient réalisés à perte. Cette situation ne pouvait que s'affirmer davantage au fur et à mesure du développement et de la durée des hostilités.

Les compagnies dénoncèrent le traité. Sa revision fut consentie et un avenant fut signé le 12 juin 1919. On y énonça le principe que « tous les transports effectués à l'occasion de la guerre actuelle, pour le compte des armées françaises et alliées, seraient majorés de manière à porter les recettes militaires de chaque réseau au chiffre représentant le prix de revient de ces transports ». Donc la taxe à percevoir par les compagnies devenait équivalente au prix de revient; le léger bénéfice antérieurement accordé ne reparaisait pas, mais en revanche aucun déficit de ce chef ne serait supporté par les réseaux. En toute équité, on ne pouvait faire moins.

La conséquence fut de rendre tous les réseaux concédés créanciers *in globo* de l'Etat français pour la somme de 4 milliard 133 millions 390.000 francs, et des nations alliées (Angleterre, Amérique, Italie), pour la somme de 445 millions environ. Sur ce dernier chiffre, en décembre 1920, les compagnies avaient perçu 185 millions des gouvernements britannique et italien; le reste n'avait pas encore été payé. Toutefois, il convient de remarquer que ces sommes n'ont pas été versées aux compagnies intéressées; elles ont été imputées sur le montant des avances consenties à chacune d'elles par l'Etat au titre de la garantie d'intérêt. Le Midi et l'Orléans ont vu leurs dettes diminuer d'autant; le

Nord et le P.-L.-M. se sont trouvés de ce fait entièrement libérés.

La troisième mesure employée par l'Etat pour diminuer l'importance des déficits existant dans les budgets des chemins de fer fut le relèvement des tarifs. Depuis le début de leur fonctionnement jusqu'à l'année 1918, les taxes des transports par voie ferrée avaient diminué sans interruption. Comparés à ceux de 1859, les prix moyens des transports en 1913 étaient inférieurs de 28 pour cent. Durant la même période, aucun relèvement des tarifs, voire même temporaire, n'avait été consenti aux compagnies concessionnaires: « En France, dit M. Colson, l'administration s'est fait une règle absolue, depuis bien longtemps, de n'homologuer en aucun cas aucun relèvement... On pousse la crainte de ces inconvénients (des relèvements) jusqu'à n'admettre jamais dans les remaniements des tarifs que des relèvements absolument insignifiants. » Or, dès la fin de l'année 1915, les compagnies avaient sollicité l'autorisation de relever leurs tarifs; mais ce ne fut que deux ans après que le principe du relèvement fut adopté par le gouvernement.

Le projet de loi établi par lui, sous réserve de son approbation par le Parlement, prévoyait un relèvement de 15 pour cent; il contenait aussi en germe plusieurs des éléments nouveaux qui se retrouvent dans la convention du 28 juin 1921 : un embryon du fonds commun, une prime à l'exploitation, un certain automatisme des tarifs. Il portait donc en lui-même l'idée de la revision des conventions en vigueur à cette époque. Ce projet fut ajourné par la Chambre des députés le 8 janvier 1918.

Quelques jours après cet échec, le gouvernement déposait un nouveau projet tendant simplement à un relèvement temporaire de 25 pour cent des prix de transport. Ce

deuxième projet fut voté et devint la loi du 1^{er} avril 1918. Son application ne commença toutefois que le 15 du même mois.

Mais le résultat ne fut pas celui qu'on espérait. Par suite de la hausse simultanée du prix du charbon, des matières premières, des produits métallurgiques, de la main-d'œuvre et des salaires des employés, cette augmentation fut reconnue insuffisante. L'exercice 1919 accusa un déficit de 1 milliard 146 millions, dont 258 millions pour le seul réseau d'Etat. Il faut avouer, d'ailleurs, que, de toutes les choses dont on peut faire commerce, le transport par fer était celle qui, depuis 1914, avait subi la moins forte augmentation.

La nécessité d'un deuxième relèvement fut admise. La loi du 14 février 1920 intervint. Elle autorisa l'augmentation du tarif des voyageurs dans les proportions de 45 à 55 pour cent suivant les classes, et celle du tarif des marchandises de 115 pour cent. Les majorations de 1918 et de 1920 se cumulent; toutefois l'impôt perçu au profit du Trésor est seulement calculé sur les prix résultant de la première majoration. Contre toute attente, cette deuxième augmentation fut encore insuffisante. En décembre 1920, au moment de la discussion, devant la Chambre, du projet portant réorganisation du régime des chemins de fer, les prévisions pour l'exercice 1920 s'accordaient pour envisager un déficit de 1 milliard 500 millions. Le rapporteur du même projet devant le Sénat nous a révélé, le 5 juillet 1921, que ces prévisions avaient été dépassées : le déficit total des réseaux pour l'année 1920 s'est élevé à 3 milliards 30 millions, dont 730 millions environ pour le seul réseau d'Etat.

L'expérience était concluante: les remèdes n'étaient pas assez énergiques et ils avaient été apportés trop tard.

Un changement plus profond s'imposait donc. Les conventions de 1883 dont on s'est efforcé, à maintes reprises, de prouver la « scélératesse », ont, pendant une durée de trente-sept années, fonctionné sans à-coup et apporté, suivant l'expression de M. Picard, une trêve de longue durée dans les rapports de l'Etat avec les grandes compagnies. Elles ont abouti à la formation du merveilleux instrument national que le gouvernement français a eu à sa disposition dès le 2 août 1914. Mais conclues surtout dans le but de réaliser la création d'un certain nombre de lignes nouvelles (11.066 kilomètres) dont les concessionnaires ne connaissaient ni le futur rendement ni les charges d'exploitation, elles avaient eu pour résultat de faire accepter par les compagnies l'incorporation à leurs réseaux de lignes qui n'avaient jamais été étudiées par elles et dont quelques-unes même n'étaient pas encore désignées. En 1921, cette raison de leur existence ne subsistait plus, la quasi-totalité des lignes projetées ayant été construite. Les conventions de 1883 ne répondaient plus aux besoins du moment.

Mais si la réalisation d'un plan analogue à celui de M. de Freycinet ne se posait plus, un problème aussi grave devait être résolu: celui de l'existence même des compagnies concessionnaires.

Celles-ci ont, en effet, à faire face à de multiples obligations nées de la catastrophe qui a bouleversé le monde pendant cinq ans. Elles doivent mener à bien les travaux de réparation et de réfection des voies laissées à l'abandon pendant la guerre, réparer et renouveler un matériel considérablement fatigué et en partie usé par le trafic intense que les opérations militaires ont nécessité. Elles doivent aussi réaliser les améliorations réclamées par les idées modernes et les besoins nouveaux: agrandir les chantiers

de triage, doubler les voies, changer parfois les moyens de traction, accomplir, en un mot, toutes choses propres à régulariser, intensifier, accélérer les transports. Ces améliorations ne peuvent être entreprises sans une immobilisation de capitaux très importants.

Un autre motif a présidé à l'élaboration de la convention du 28 juin 1921. Très souvent, on a critiqué le régime antérieur, auquel on reprochait son défaut d'homogénéité décelant le défaut d'une *politique* ferroviaire. Les conventions antérieures créaient, en effet, des liens de droit distincts entre chaque compagnie et l'Etat, mais non entre les compagnies elles-mêmes. Chacune d'elles était concessionnaire en vertu d'une convention qui lui était propre, et chacune était absolument indépendante des autres. Le cahier des charges se trouve contenir des clauses identiques pour toutes les compagnies; mais il n'en restait pas moins vrai que la situation de chaque réseau différait de celle des autres quant aux modes et aux résultats de l'exploitation. On parut d'accord pour désirer la fin d'un état de choses estimé préjudiciable aux intérêts nationaux. Il a semblé qu'on ne pouvait obtenir une amélioration qu'en plaçant toutes les compagnies dans les règles d'un contrat unique, donnant à toutes un même statut, supprimant les cloisons élevées entre des administrations assurant le même service, coordonnant des exploitations de même nature, faisant enfin disparaître les inégalités ressortant de l'existence parallèle de réseaux déficitaires et de réseaux distribuant des superdividendes.

Pour atteindre ce perfectionnement, plusieurs systèmes ont été soumis au Parlement. Nous les examinerons très brièvement.

CHAPITRE II

Les différents systèmes envisagés pour réaliser une nouvelle organisation des chemins de fer.

Placés en face de la nécessité d'opérer une réforme dans l'organisation des chemins de fer et de l'opérer dans le minimum de temps, afin d'éviter l'aggravation d'une situation lourde d'inconvénients pour l'Etat et les compagnies concessionnaires, le Parlement a dû se préoccuper : 1° de l'orientation qu'il devait donner aux modifications à apporter au système existant; 2° des moyens à employer pour obtenir le meilleur résultat.

Trois systèmes pouvaient être et ont été effectivement envisagés: 1° l'exploitation des chemins de fer par l'Etat ou système dit de la régie directe; 2° la concession de tous les réseaux d'intérêt général à une seule et unique grande compagnie substituée aux cinq compagnies anciennes; 3° la modification des conventions conclues antérieurement avec les cinq compagnies actuelles.

De ces trois procédés, l'un, le premier, est déjà connu de nous; nous en avons en France une exemple dans l'exploitation du réseau de l'Etat; le second fit l'objet d'un contre-projet déposé sur le bureau de la Chambre des députés; enfin le troisième, qui fut le système préconisé par le gouvernement et devint la convention du 28 juin 1921, est le

résultat d'une entente entre le gouvernement et les compagnies.

Les deux premiers systèmes offrent entre eux un point de ressemblance en ce que tous les deux supposent la même opération préliminaire: le rachat des concessions accordées aux compagnies du Nord, de l'Est, du P.-L.-M., de l'Orléans et du Midi. Dès lors, avant de caractériser ces deux modes différents d'exploitation, nous sommes amenés à examiner ce qu'est le rachat et dans quelles conditions il pouvait être effectué au moment où se posait la question de la réorganisation de nos chemins de fer.

L'Etat, en concédant à des compagnies privées le droit d'exploiter des lignes que lui-même a, en majeure partie, désignées, classées et construites ou fait construire avec les fonds publics, s'est réservé le droit d'exproprier ces mêmes compagnies de leur fonction d'exploitants avant l'arrivée du terme des concessions. Dans ce but, une clause spéciale figurait au cahier des charges de nos grands réseaux et stipulait qu'« à toute époque, après l'expiration des quinze premières années de la concession, le gouvernement aurait la faculté de racheter la concession entière du chemin de fer » (art. 37 du *cahier des charges arrêté en 1857* pour le Nord, le P.-L.-M., l'Orléans et le Midi, et en 1859 pour l'Est et l'Ouest).

Ce principe posé, nous allons préciser sur quoi porte ce droit de rachat, et la façon dont il doit recevoir son application.

Le droit concédé par l'Etat aux compagnies de chemins de fer est simplement un droit d'exploitation, c'est le droit de faire circuler sur des chemins analogues, quant à leur situation juridique, aux autres routes composant le domaine de la grande voirie ordinaire, le plus grand

nombre de trains possible, sous des conditions limitativement prévues et déterminées par des textes réglementant cette circulation. En cas de rachat, c'est de ce droit d'exploiter que les compagnies doivent être expropriées. Or, ce droit représente, pour les concessionnaires, déduction faite de l'impôt perçu par les réseaux pour le compte de l'Etat français, la perception des taxes de transport. Il s'agit alors de payer aux expropriés l'équivalent des profits dont ceux-ci doivent se trouver frustrés par suite de la reprise de leur droit par l'Etat. L'évaluation de ces profits et le mode de détermination de leur quantum sont fixés par le même article 37 du cahier des charges: « Pour régler le prix du rachat, on relèvera les produits nets annuels obtenus par la Compagnie pendant les sept années qui auront précédé celle où le rachat sera effectué; on en déduira les produits nets des deux plus faibles années et l'on établira le produit net moyen des cinq autres années. » Ce produit net moyen représenterait le montant de l'annuité qu'aux termes du dit article l'Etat devait alors payer aux compagnies dépossédées pendant la période restant à courir depuis le jour du rachat jusqu'à l'expiration des concessions. Le montant de cette annuité ne devait pas d'ailleurs être inférieur au produit net de la dernière des sept années prises pour terme de comparaison.

Mais ce n'est pas tout ce que l'Etat aurait eu à débours pour entrer en possession de la faculté d'exploiter lui-même les voies ferrées. La ou les compagnies rachetées devaient aussi recevoir, « dans les trois mois qui suivraient le rachat, les remboursements auxquels elles auraient droit à l'expiration de leurs concessions ». Si nous supposons, en effet, que l'Etat permette aux concessionnaires d'exploiter jusqu'à l'extrême limite du temps prévu par les conventions

et que celles-ci ne soient pas renouvelées (soit en vue de la mise en régie directe des chemins de fer, soit en vue d'une concession à une nouvelle société, soit en vue de toute autre solution), il ne saurait plus être question de servir une annuité quelconque aux anciens concessionnaires, puisque la totalité de leurs droits sur l'exploitation des réseaux serait épuisée. Mais l'Etat aurait eu alors à rembourser aux compagnies la valeur des objets mobiliers leur appartenant et représentés au moment de l'expiration des concessions. Il ne s'agit plus de calculer le montant d'un revenu probable à venir, mais de racheter contre paiement comptant à son propriétaire tout le matériel existant à l'époque considérée.

Ce matériel est défini et son mode de remboursement par l'Etat est prévu à l'alinéa 4^e de l'article 36 du cahier des charges: « En ce qui concerne les objets mobiliers, tels que le matériel roulant, les matériaux, combustibles et approvisionnements de tous genres, le mobilier des stations, l'outillage des ateliers et des gares, l'Etat sera tenu, si la compagnie le requiert, de reprendre tous ces objets, sur l'estimation qui en sera faite à dire d'experts, et réciproquement, si l'Etat le requiert, la compagnie sera tenue de les céder de la même manière. » Cette clause paraît ne pas devoir jouer obligatoirement puisque soumise à une condition qui peut ne pas exister; mais il apparaît bien évident que, soit en cas d'expiration des concessions, soit en cas de rachat, les compagnies concessionnaires mettraient immédiatement l'Etat en demeure de prendre possession de tout leur matériel nécessaire à l'exploitation, n'en ayant plus elles-mêmes l'emploi dans la suite. De son côté, l'Etat ne pourrait mieux faire que d'utiliser ce matériel en conformité avec sa destination.

Telles étaient les conditions auxquelles l'Etat pouvait retirer aux grandes compagnies le droit d'exploiter.

Le prix du rachat se trouvait donc composé de deux éléments: une annuité et une prime d'éviction, cette dernière représentée par la valeur de reprise du matériel des réseaux estimée par des experts. Les dettes contractées par les compagnies vis-à-vis de l'Etat devaient toutefois être imputées sur le montant des sommes leur revenant du fait de la reprise de leurs objets mobiliers.

Mais si la détermination et l'évaluation de ces deux éléments pouvaient être facilement effectuées en temps ordinaire, il n'en était pas ainsi en 1920, à la fin de la période de guerre. Les conséquences de la perturbation générale s'étaient fait sentir en cela comme en toutes choses et elles avaient compliqué les données du problème à résoudre dans l'hypothèse du rachat.

En cas de rachat, en effet, quelles années auraient servi de base au calcul de l'annuité à payer jusqu'à l'expiration des concessions? L'Etat aurait-il exigé l'application littérale des textes et l'utilisation des sept dernières années, c'est-à-dire des sept plus mauvaises années de toute la durée de la concession? Logiquement, équitablement même, il ne semble pas qu'il eût pu en être ainsi. C'eût été rendre les compagnies directement responsables d'une exploitation qu'elles n'avaient pas dirigée et leur faire supporter les conséquences d'un état de fait dont il ne devait pas leur être fait grief. De leur côté, les réseaux n'auraient certainement pas accepté qu'il en fût ainsi et leur refus n'aurait surpris personne. Une source de difficultés surgissait dont il aurait fallu nécessairement demander la solution à la juridiction compétente: le Conseil d'Etat.

Quelle aurait été la décision de ce tribunal suprême? Il

est impossible de le deviner, mais il ne paraît pas vain cependant de supposer qu'elle eût été à l'avantage des compagnies et que le droit commun en matière de contrat eût été écarté pour faire place à l'application des principes de législation d'après-guerre.

D'autre part, la détermination de la valeur de reprise du matériel des compagnies aurait certainement ouvert la porte à des conflits plus nombreux et plus importants encore. Les termes mêmes de l'article 36 du cahier des charges, stipulant que les objets mobiliers devaient être cédés sur l'estimation qui en aurait été faite « à dire d'experts », auraient fatalement donné lieu à des interprétations différentes. L'Etat acquéreur, et intéressé de ce chef à payer le moins cher possible, n'aurait pas manqué de soutenir que les experts devaient seulement tenir compte, dans leur estimation, de la valeur d'achat du matériel; les compagnies, de leur côté, auraient placé la base de l'évaluation dans la valeur de ce matériel à l'époque du rachat. Peut-être même auraient-elles demandé le paiement de la valeur que ce matériel représentait pour elles en tenant compte d'une augmentation future du trafic ou du perfectionnement des réseaux, suivant en cela la thèse soutenue par le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat dans l'affaire de la Compagnie des chemins de fer du Sud de la France contre le département de la Côte-d'Or (Arrêt du 11 juillet 1913).

Si l'Etat eût obéi aux suggestions des compagnies et repris leur matériel au prix de sa valeur de remplacement, il eût payé fort cher des marchandises achetées à des prix bien inférieurs. Et comme aucun texte ne stipulait de réduction à faire suivant le degré d'usure, l'Etat aurait payé au prix de neuf du matériel en grande partie fatigué, sinon hors d'usage.

La question de reprise des objets mobiliers s'annonçait donc complexe. Pour la résoudre, il eût été sans doute indispensable d'avoir recours au Conseil d'Etat. La décision de cette juridiction aurait très bien pu n'être pas favorable à l'Etat; en tout cas, il eût été trop tard pour en pallier les inconvénients.

Dans ces conditions, il n'était guère possible d'évaluer, même approximativement, le montant de l'indemnité à payer aux compagnies au cas de rachat en 1920. Les rapporteurs de la commission des finances devant la Chambre des députés ont essayé d'en donner une idée. Selon que les années prises comme base pour le calcul de l'annuité eussent été antérieures ou postérieures à l'année 1913, l'indemnité à verser de ce chef eût atteint 684 millions ou serait tombée à zéro, tous les réseaux ayant été déficitaires pendant les exercices 1914 et suivants. Quant à la prime d'éviction, elle eût varié dans les mêmes conditions de 3 à 15 milliards. Ce dernier chiffre représentait la valeur du matériel des compagnies d'après l'estimation même de celles-ci.

Si donc le principe du rachat des concessions ne porte en lui-même rien de condamnable, on comprend que son application en 1920 était devenue très délicate, même en supposant ses opérations accomplies dans les meilleures conditions possibles. Il est permis de croire que le résultat aurait été très onéreux pour nos finances, dont les budgets sont déjà surchargés, du fait de la guerre, dans des proportions effrayantes.

Mais le rachat effectué et l'Etat redevenu entièrement maître de ses lignes d'intérêt général, quelle solution allait être choisie?

L'Etat allait-il assurer lui-même le service des transports par voie ferrée? Allait-il ajouter à son réseau déjà impor-

tant la totalité des lignes exploitées par les compagnies dépossédées et changer l'économie du système ferroviaire suivi en France, à une exception près, depuis le début des chemins de fer? En vérité, le système de la régie directe ne fut pas sérieusement examiné devant les Chambres; les conséquences financières du rachat suffirent presque, à elles seules, à le faire écarter.

Ce régime est-il, d'autre part, si défectueux, que les gouvernements français lui ont toujours préféré celui des concessions? Le rapporteur de la commission des travaux publics de la Chambre, M. Lorin, déclarait, le 7 décembre 1920, devant cette assemblée: « Excellent pour l'objet précis de la guerre, l'Etat, dès qu'il faut faire acte d'industriel, dès qu'il faut s'assouplir à des formules de la vie quotidienne, devient vite impuissant. » Cette opinion, qui, par sa généralité, englobe la presque totalité des services publics dont le fonctionnement est assuré par l'Etat, a, de tout temps, rallié de nombreux partisans. Et cependant, de même que toutes les doctrines absolues, elle ne doit pas, à notre avis, être considérée comme renfermant des vérités intangibles. En matière de transport par chemin de fer, notamment, nous n'estimons pas qu'il faille répondre, *a priori*, négativement à la question suivante : l'Etat est-il capable d'exploiter les réseaux de chemins de fer?

L'exemple de l'exploitation des chemins de fer par l'Etat que nous possédons en France nous apprend que les méthodes suivies par l'Etat sont calquées sur celles des compagnies concessionnaires; le mode de recrutement du personnel, depuis le dernier degré de la hiérarchie jusqu'aux échelons supérieurs, y est identique à celui des réseaux concédés; les techniciens sortent des mêmes écoles, les conseils d'administration doivent y avoir la même valeur. En prin-

cipe, il serait malaisé de donner des raisons sérieuses démontrant l'impossibilité absolue pour l'Etat d'assurer de façon normale l'exploitation d'un réseau ferré. Et cependant notre réseau d'Etat accuse toujours un déficit plus considérable que celui des autres réseaux. Mais cela tient, à n'en pas douter, à ce que les lignes exploitées par lui sont naturellement peu rémunératrices.

Nous avons indiqué précédemment que, suivant la situation géographique et les contrées desservies par leurs lignes, les compagnies concessionnaires jouissaient d'une situation prospère ou souffraient d'un mal incurable: le déficit continu dans leurs budgets. C'est ainsi que les compagnies de l'Orléans et du Midi ont presque de tout temps été déficitaires. Il est impossible, cependant, en raison de la persistance même de leurs insuffisances de recettes, de leur reprocher une exploitation continuellement défectueuse et de leur supposer une administration toujours au-dessous de sa tâche. Notre réseau d'Etat se trouve précisément dans ces conditions. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que la majeure partie des lignes qu'il exploite sont des lignes à rendement médiocre, desservant des régions essentiellement agricoles et maritimes, où l'importance du trafic est subordonnée à l'abondance des récoltes et du produit de la pêche, toutes choses que l'homme ne commande pas à son gré. Et cette situation s'explique facilement si l'on remonte à l'origine du réseau d'Etat, constitué de toutes les lignes concédées antérieurement à des sociétés privées qui, pour les mêmes motifs, furent contraintes de renoncer à leurs concessions : réseau des Charentes et de la Vendée, lignes de Bressuire à Poitiers, de Saint-Nazaire au Croizic, d'Orléans à Châlons, de Clermont à Tulle, compagnies des che-

mins de fer d'intérêt local de Nantes et du Maine-et-Loire, etc.

Est-ce à dire que si l'Etat exploitait par lui-même un groupe de lignes à rendement moins aléatoire et plus rémunérateur, le déficit reproché disparaîtrait? Théoriquement, nous répondons : oui. Mais, en fait, est-il souhaitable que l'exploitation de tous nos chemins de fer lui soit confiée? Bien que cette solution ait aussi ses partisans, nous ne l'adopterions pas cependant, et le Parlement, devant qui la question fut posée au cours de la discussion du projet de réorganisation, n'a pas cru devoir la retenir. Une des raisons données pour l'écarter fut le risque que courrait l'Etat s'il se faisait tout seul entrepreneur de transports par voie ferrée. Dans ce cas-là, assurément, la totalité d'un déficit éventuel occasionné par une période de crise devrait être supportée par les fonds publics; ce serait une régression sur le système établi par les conventions de 1859 et 1883, lesquelles faisaient, en définitive, supporter par les compagnies les déficits échelonnés au cours des concessions, les sommes versées par l'Etat au titre de la garantie d'intérêts constituant seulement des avances remboursables au moment de l'expiration des concessions ou de leur rachat.

Enfin, si l'affirmation de M. Lorin ne doit pas être admise sans réserve, on est obligé de reconnaître que, dans la pratique, elle contient une grande part de vérité. Le formalisme que les administrations publiques se croient obligées d'observer, sous le prétexte de contrôle hiérarchique à tous les degrés; les lenteurs qui en résultent, la réglementation rigide de tous les moindres détails rebutent, en l'étouffant presque, la plus petite aspiration vers une meilleure organisation et rendent difficile, sinon impossible, l'encouragement des initiatives heureuses. Ce sont autant de fossés

creusés sur la route du mieux-faire, qui constituent des obstacles infranchissables à la réalisation du projet cher à certains groupements politiques actuels et militent en faveur du régime des concessions. D'après M. Colson, les considérations politiques suffiraient, à elles seules, pour faire écarter l'exploitation des chemins de fer en régie: manœuvres électorales, pression de la part des groupements d'électeurs, extension de l'action des pouvoirs publics, etc.

Mais si, postérieurement au rachat, l'Etat n'exploitait pas par l'intermédiaire de ses fonctionnaires, il serait dans l'obligation de confier le fonctionnement des chemins de fer à une société privée; en d'autres termes, il devrait recourir à nouveau au système abandonné. Si le rachat eût été effectué en 1920, l'Etat eût alors été obligé d'exiger la constitution d'une nouvelle société à laquelle il eût fixé des conditions d'organisation et de gestion en accord avec les aspirations et les besoins modernes, ou de proposer le même marché aux anciennes compagnies dépossédées. En supposant que ces dernières eussent consenti à recommencer l'exploitation des réseaux sur de nouvelles bases, personne ne pourrait dire si les avantages obtenus par l'Etat dans la stipulation de nouvelles conventions eussent compensé les sacrifices consentis pour obtenir le rachat.

Une proposition de loi avait été déposée sur le bureau de la Chambre par M. Loucheur. Son but était de confier l'exploitation de nos grands réseaux, après rachat des concessions existantes, à une compagnie fermière unique. Cette proposition, qui devait être reprise dans la discussion générale du projet de réorganisation des chemins de fer et devenir un contre-projet, fut abandonnée par son auteur. Nous en préciserons cependant les grandes lignes. La compagnie fermière prévue par M. Loucheur devait être une société ano-

nyme au capital de 500 millions, représenté par un million d'actions de 500 francs, dont le tiers aurait été réservé, par priorité, aux actionnaires des compagnies rachetées. Les anciennes compagnies auraient donc eu leur part dans cette société nouvelle. De plus, ladite société aurait été chargée d'assurer, vis-à-vis des compagnies rachetées, le paiement d'une annuité à fixer due, au titre du rachat, jusqu'à la date d'expiration de leurs concessions (M. Loucheur parlait d'ailleurs de n'effectuer des paiements que jusqu'à 1930; on a lieu, d'en être surpris, la plupart des concessions expirant à des dates postérieures), de payer aux représentants de la Compagnie de l'Ouest le montant de l'indemnité de rachat et de payer à l'Etat une indemnité à fixer représentative de la jouissance des réseaux d'Etat et d'Alsace-Lorraine, ainsi qu'une part dans les bénéfices.

A côté du capital-actions déjà fixé et des obligations émises par la société sous la garantie de l'Etat, devaient exister d'autres titres constitués par 250.000 actions de travail, représentant la propriété du personnel salarié, détenues par une société commerciale collective de main-d'œuvre instituée conformément aux prescriptions de la loi du 28 avril 1917.

Ce système aurait certainement présenté des avantages, et l'un des plus considérables aurait été de supprimer les inconvénients de l'exploitation « segmentaire ». Il aurait, en effet, mieux que tout autre réalisé l'unité dans l'exploitation et dans l'administration de nos chemins de fer d'intérêt général. En second lieu, la substitution à l'Etat d'une société commerciale privée, dont les actionnaires auraient été mieux placés pour défendre leurs intérêts que les contribuables pour veiller sur l'emploi de leurs deniers, aurait été un résultat très appréciable. Enfin, et surtout, ce système déchargeait l'Etat du service des annuités à payer aux compagnies dépossédées.

Mais, par contre, ce procédé se serait heurté, dans la pratique, à de graves inconvénients. Le premier de tous était évidemment sa subordination au rachat, dont nous avons précédemment écarté le principe. On ne voit pas comment, en effet, l'Etat aurait pu s'adjuger le droit d'exploiter les réseaux ferrés, pour le rétrocéder ensuite, sans l'avoir racheté, aux compagnies qui le détiennent, ou sans renier sa signature apposée au bas des conventions. D'autre part, une société nouvellement constituée et détenant à ferme la totalité des chemins de fer ne pourrait assurer leur fonctionnement qu'en recourant à l'emprunt, tant sont considérables les frais à exposer pour la réfection des voies et du matériel, l'amélioration des conditions du trafic et de la circulation. Or, une entreprise trop récente eût risqué de n'avoir pas, dès le début, la confiance du public et de manquer du crédit nécessaire pour voir couvrir le montant de ses emprunts. Elle se serait alors heurtée à des obstacles que sa bonne volonté eût été impuissante à vaincre.

Enfin, le système d'affermage des réseaux a été déjà expérimenté antérieurement à 1859, et les résultats ont paru si peu satisfaisants que l'Etat y a renoncé pour adopter celui des concessions. Ce système, qui tient le milieu entre celui de la régie directe et celui des concessions, est caractérisé par une action directe de l'autorité publique sur l'organisation et la marche des services, et par une durée plus courte du contrat (généralement une vingtaine d'années). On lui reproche de donner lieu à une ingérence trop grande des pouvoirs publics dans l'exploitation, supprimant ainsi une part de la responsabilité du fermier, et de favoriser le désintéressement de celui-ci, dont la prévoyance est limitée à la durée du bail. Ces inconvénients diminuent, il est vrai, d'autant plus que l'affermage se rapproche davantage

de la concession par l'augmentation de sa durée et la restriction des droits de l'Etat. Le procédé présenté par M. Loucheur ne fut pas non plus retenu par notre Parlement au cours de la discussion sur la réorganisation des chemins de fer.

Une troisième méthode restait à envisager : c'était celle qui consistait à conserver le régime en vigueur et les sociétés déjà concessionnaires, mais à modifier, de concert avec celles-ci, les conventions antérieures suivant les besoins du moment, à les mettre en harmonie avec les tendances sociales et économiques de notre époque. De cette sorte, la question du rachat se trouvait écartée; l'ordre préétabli ne se trouvait pas entièrement bouleversé; l'économie d'un système connu depuis longtemps devait subsister dans son essence. Pour arriver à ce but, de longues négociations entre les intéressés, Etat et compagnies, étaient nécessaires, et des concessions réciproquement consenties devaient amener les parties en présence sur un terrain d'entente librement choisi.

C'est ce dernier parti qui fut adopté. De ces multiples tractations entre le gouvernement et les Compagnies du Nord, de l'Est, de Paris-Lyon à la Méditerranée, de l'Orléans et du Midi, est née la convention du 28 juin 1921, annexée à la loi approbative votée définitivement par la Chambre des députés le 29 octobre 1921. Nous notons dès maintenant qu'une disposition spéciale prévoit l'admission dans le régime nouveau des chemins de fer d'Alsace-Lorraine, à une date que le ministre des Travaux publics a plein pouvoir pour fixer lui-même (Art. 23.).

CHAPITRE III

Le système établi par la convention du 28 juin 1921.

Le texte primitif de cette convention, élaboré par une commission spéciale, fut soumis dans le courant de 1919 aux grandes compagnies intéressées qui, au mois d'octobre de la même année, présentèrent leurs contre-propositions. M. Clavelle, alors ministre des Travaux publics, entama les négociations dans le but d'arriver à une entente, et, le 31 décembre 1919, il fit à la Chambre cette déclaration: « J'ai établi un projet dans l'ordre d'idées que je viens de vous indiquer. » — Ce projet comportait: la solidarité financière des réseaux existants, l'unification des tarifs, la prolongation de la durée d'amortissement des emprunts contractés par les compagnies, des modifications dans le système de paiement des dépenses engagées pour construction de lignes nouvelles, la création d'un organisme administratif supérieur, le maintien des conseils d'administration actuels et l'établissement d'une régie intéressée. — « Ce projet, qui a été revu et corrigé par des juristes éminents, est aujourd'hui absolument au point », ajoutait-il. « J'ai transmis ce projet aux compagnies de chemins de fer. Il ne faut pas oublier, en effet, que nous sommes liés à ces compagnies par des contrats et des conventions. Personne, dans le Parlement, ne pourrait avoir l'idée de ne pas respecter les contrats établis.

Mais si un contrat doit être respecté, cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas être modifié : il peut être changé à la suite de négociations entamées avec l'autre partie; l'Etat peut encore user de la clause du rachat. Nous sommes en présence d'un dilemme : il faut négocier ou racheter. J'ai essayé de négocier, tâche peu aisée quand on est en présence d'un organisme puissant qui gère une grande partie de la fortune de la France. J'ai fait de mon mieux. Après six mois de pourparlers, à la fin du mois d'octobre dernier, les compagnies m'ont remis un contre-projet qui, s'il n'est pas identique au mien, lui ressemble du moins sur un grand nombre de points. Les grandes lignes du projet que j'avais soumis aux compagnies ont été acceptées par elles. On règle maintenant les derniers détails et à très bref délai le Parlement sera saisi du projet... Nous sommes d'accord pour régler le régime général présent, mais il y a des difficultés pour régler le passé. »

Les pourparlers entamés par M. Claveille furent continués par son successeur au ministère des Travaux publics, M. Le Trocquer, et aboutirent à la convention du 17 mai 1920 qui fut présentée à la Chambre des députés le 7 décembre de la même année. Le 18 décembre suivant, le projet de loi portant approbation de la convention était voté et le ministre des Travaux publics s'était, au cours de la discussion générale, engagé moralement à demander aux compagnies postérieurement au vote, certaines modifications de détail ou des précisions indispensables.

Le projet fut porté à la tribune du Sénat le 6 juillet 1921 seulement; mais il ne fut pas présenté à la Haute Assemblée tel qu'il l'avait été à la Chambre. On doit ajouter, à l'honneur des commissions qui étaient chargées des négociations, que des changements importants y avaient été introduits,

avec le consentement des compagnies. La convention du 17 mai 1920 était devenue celle du 28 juin 1921. Le Sénat vota, avec quelques additions et modifications, la loi approbative et adopta le texte du nouvel accord, qui fut renvoyé devant la Chambre. Après une nouvelle étude en commission, la Chambre en recommença l'examen. Le 29 octobre 1921, la convention était définitivement acceptée et le projet de loi voté dans les termes mêmes où le Sénat l'avait ratifié.

Le texte de la convention ou du contrat passé entre l'Etat et les grandes compagnies concessionnaires des chemins de fer d'intérêt général délimite et fixe lui-même l'étendue et la portée de son programme. Le résultat poursuivi était de faire cesser un état de choses préjudiciable aux intérêts des deux contractants ainsi qu'aux intérêts de la nation. Le moyen employé consista dans la modification partielle des rapports des compagnies avec l'Etat, tels qu'ils résultaient du jeu des conventions antérieures, et dans la création entre les compagnies de rapports inexistants jusqu'alors. Mais la ligne de conduite suivie par le gouvernement a été moins de réformer la situation antérieure proprement dite des grands réseaux français que d'élaborer une politique d'ensemble des chemins de fer du territoire national. Pour cela, on a laissé subsister les modes d'exploitation propres à chacun des réseaux et, au-dessus de leur organisation intérieure, on a créé une organisation supérieure qui se superpose, sans s'y fondre toutefois, à celle déjà existante. Dans la pensée de ses auteurs, cette organisation commune est destinée à assurer la coordination des différentes exploitations en concordance avec les intérêts généraux de la nation (art. 1, § 2.). Puis, à côté de ce premier but, qui doit se traduire, s'il est atteint, par des améliorations dans le fonctionnement des chemins de fer, il est une autre fin que le gou-

vernement se proposait de réaliser. Elle tendait à faire de tous les réseaux un seul et même organisme vivant une vie qui lui serait propre, se suffisant à lui-même au moyen de ses recettes.

L'esprit du législateur a été frappé par cette anomalie de l'existence simultanée, sur un même territoire, de deux catégories de réseaux : les uns réalisant généralement des bénéfices, les autres se trouvant presque régulièrement déficitaires. Les causes de cette différence ne pouvant être attribuées à une infériorité continuelle dans l'exploitation de ceux-ci par comparaison avec ceux-là, les avantages qui incombait naturellement aux uns devaient pouvoir, équitablement, servir à contre-balancer les inconvénients rencontrés par les autres. Pour obtenir ce résultat, il suffisait d'amener les compagnies plus favorisées à consentir l'abandon de leurs excédents de recettes au profit des compagnies assurant une exploitation moins rémunératrice, dans des contrées plus ingrates. En procédant de cet esprit, les auteurs de la convention du 28 juin 1921 ont résolu d'établir « une coopération des réseaux entre eux et avec l'Etat et une solidarité financière qui assure l'établissement et le maintien de l'équilibre entre les charges de toute nature et les recettes fournies par le trafic » (art. 2, § 3).

Mais une objection s'est alors présentée : supprimer aux compagnies prospères l'excédent de leurs recettes, les empêcher de distribuer des superdividendes à leurs actionnaires, n'était-ce pas leur enlever toute envie de bien faire, tout esprit d'ordre et d'économie ? D'autre part, n'était-ce pas dispenser les compagnies de tout effort en vue d'obtenir, si possible, un rendement meilleur ? En d'autres termes, la méthode envisagée n'allait-elle pas décourager certains réseaux sans encourager les autres ? La force de cet argument ne fut pas méconnue. On craignit, si on arrêtait là l'élabo-

ration du système nouveau, d'avoir organisé le désintéressement pur et simple des deux groupes de réseaux. Il fallut imaginer un moyen de pallier à cet inconvénient; on a cru le trouver en instaurant le régime des primes à l'exploitation, c'est-à-dire en accordant aux compagnies et à leur personnel des récompenses pécuniaires basées sur l'amélioration du rendement et l'économie dans la gestion.

Ces principes posés, nous allons examiner successivement quelles mesures ont été prises pour aboutir au résultat cherché. Nous diviserons alors le présent chapitre en trois sections correspondant aux trois institutions nouvelles: l'organisation administrative commune, l'organisation financière et les primes de gestion.

SECTION PREMIÈRE

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE COMMUNE

L'idée dominante qui orienta la politique gouvernementale vers la création d'une administration commune à tous les réseaux fut la suppression de toutes les difficultés naissant des modes différents d'exploitation adoptés par les diverses compagnies de chemins de fer et qui sont restés propres à chacune d'elles. Jusqu'à ces temps derniers, en effet, chacun des réseaux élevait entre lui et les réseaux voisins des cloisons qui, si elles permettaient de regarder ce qui se passait à côté, arrêtaient cependant les conséquences naturelles de cette observation. Une modification apportée dans l'exploitation des lignes d'un réseau ne trouvait pas son application sur le réseau voisin, alors même que ce procédé nouveau constituait une amélioration sensible sur les modes antérieurs. Le secret d'un perfectionnement ou d'un changement considéré comme tel était parfaitement gardé par son

inventeur et ne dépassait pas les limites de ses points de transit. Il naissait de cet esprit d'exclusivisme une sorte de jalousie entre les diverses compagnies concessionnaires, qui eût dégénéré en concurrence si, en cette matière, la concurrence eût été possible. Deux réseaux voisins semblaient s'ignorer.

Il en résultait une gêne sérieuse pour le commerce et l'industrie. Ceux-ci ont, de tout temps, dénoncé les abus de ce système et les inconvénients qui en découlaient. Pour y remédier, il suffisait d'obliger les compagnies à coordonner leurs efforts, à s'entendre sur toutes les questions d'intérêt commun, même sur les questions d'intérêt local concernant un réseau si celles-ci pouvaient avoir une répercussion sur le réseau voisin.

La convention du 28 juin 1921 a essayé d'accomplir ce pas en avant. Dorénavant, tout problème qui se posera en matière technique, commerciale, administrative et financière, ne sera plus résolu par chaque compagnie relativement à elle seule et à son réseau, mais par un organisme nouveau incarnant toutes les compagnies réunies et représentant toutes les catégories de citoyens intéressés à la solution. Cet organisme, placé au-dessus des compagnies, est composé de deux éléments distincts: l'un, un corps délibérant dont l'avis est, tantôt obligatoirement, tantôt facultativement, demandé, suivant l'importance de la question envisagée; l'autre, un organe d'action et d'exécution. Le premier est appelé le Conseil supérieur des chemins de fer; le second, le Comité de direction.

§ I. *Le Conseil supérieur des chemins de fer.*

Cette assemblée doit représenter les intérêts généraux de la nation tout entière. Sa composition devait dès lors

être telle que tous ceux qui sont directement ou indirectement intéressés au bon fonctionnement de nos chemins de fer y fussent représentés. Dans ce but, trois groupements sociaux ont été désignés pour en faire partie: les réseaux eux-mêmes, le personnel qu'ils emploient, des membres du commerce, de l'industrie et de l'agriculture.

Les réseaux y sont représentés par ceux de leurs membres chargés de former le Comité de direction, dont nous parlerons ultérieurement. Ces membres sont au nombre de trois par réseau. Pour chacune des cinq compagnies concessionnaires, ce sont le directeur et deux administrateurs désignés par le conseil d'administration, et pour le réseau d'Etat, le directeur, le président et le vice-président du conseil du réseau. Ce groupement est tout naturellement chargé de parler au nom des intérêts des chemins de fer au Conseil supérieur. Il est à remarquer que les intérêts du réseau d'Etat seront représentés dans les mêmes conditions que ceux des compagnies concessionnaires, bien qu'il ne possède aucun capital-actions, tout au moins en ce qui concerne la partie de ce réseau antérieure à 1908, date de l'incorporation du réseau de l'Ouest racheté. Les quinze membres du Comité de direction seront augmentés des trois représentants du réseau d'Alsace-Lorraine lorsque son entrée dans l'organisation commune aura été décidée.

Les intérêts du personnel employé par les six grands réseaux sont représentés au Conseil supérieur par deux membres choisis parmi les agents de chacun d'eux. Le projet gouvernemental primitif prévoyait seulement un agent par réseau; les instances des commissions de la Chambre ont fait doubler ce nombre. Les représentants du personnel doivent être désignés par le ministre des Travaux publics. Les modalités de cette désignation avaient fait l'objet de vives

critiques à la Chambre des députés, et M. Le Trocquer avait dû donner au Parlement l'assurance formelle de ratifier les nominations de ceux qui seraient élus par leurs pairs. Finalement, un article additionnel fut inséré au projet de loi approubatif de la convention, et le texte de la loi du 29 octobre 1921, article 6, consacre ce principe. Sur les douze membres du personnel délégués par leurs collègues au Conseil supérieur, six seront chargés de représenter les classes moyennes, et les six autres, le petit personnel. Le nombre total de ces représentants sera élevé à quatorze lorsque le régime de la convention actuelle sera devenu applicable aux chemins de fer d'Alsace-Lorraine.

Enfin, les représentants des intérêts généraux de la nation sont au nombre de trente (éventuellement de trente-cinq par l'adjonction des représentants d'Alsace-Lorraine). Ils sont donc aussi nombreux à eux seuls que les représentants des réseaux et de leur personnel réunis. Ils devaient comprendre, suivant les termes de M. Lorin, rapporteur de la commission des travaux publics à la Chambre, « des représentants du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, des groupes financiers et coloniaux, des groupements de voyageurs et organisations de tourisme, de la navigation intérieure, de la navigation maritime, des chemins de fer d'intérêt local, etc. » En un mot, « des personnalités qui ont intérêt à ce que ces réseaux marchent, à ce que le rendement soit bon ». Le décret du 11 février 1922, annoncé par l'article 3 de la convention, alinéa 8, désigne effectivement tous les groupements sociaux qui doivent être représentés au Conseil supérieur. Les représentants des intérêts généraux de la nation comprennent donc :

a) Le président de la section des travaux publics, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, des postes et télégra-

phes, du travail et de la prévoyance sociale au Conseil d'Etat, ou à défaut, le conseiller le plus ancien de cette section;

b) Trois représentants du ministère des Travaux publics pris parmi les inspecteurs généraux ou ingénieurs en chef des ponts et chaussées ou des mines en activité de service;

c) Un représentant de chacun des ministères des Finances, de la Guerre et du Commerce et de l'Industrie, désigné après avis des ministres intéressés;

d) Un membre de la Chambre de commerce de Paris et six représentants des autres chambres de commerce, dont un au moins représentant l'exportation et les intérêts coloniaux;

e) Un représentant de chacune des associations régulièrement constituées pour les industries: 1° des mines; 2° de la métallurgie; 3° de l'électricité; 4° de la construction des chemins de fer et de leur matériel; 5° de l'exploitation des chemins de fer secondaires d'intérêt général et des voies ferrées d'intérêt local;

f) Quatre représentants des associations agricoles régulièrement constituées;

g) Trois représentants des entreprises de navigation maritime et de navigation intérieure;

h) Quatre représentants des associations régulièrement constituées de tourisme, de presse et de voyageurs, dont un docteur en médecine et un voyageur de commerce.

Ce conseil fonctionne sous la direction d'un président nommé par décret rendu sur la proposition du ministre des Travaux publics; enfin, le directeur des chemins de fer au ministère des Travaux publics y siège en qualité de commissaire du gouvernement.

Voilà donc réalisé le principe de la coopération du public au fonctionnement des chemins de fer, le principe d'une

association effective entre le concédant, le concessionnaire et son personnel et l'usager des transports par voie ferrée.

Les attributions du Conseil supérieur sont multiples. En premier lieu, toutes les questions d'intérêt commun à tous les réseaux, en matière technique, commerciale, administrative, financière, doivent obligatoirement lui être soumises. Ensuite, il est appelé à donner son avis sur les questions importantes concernant un ou plusieurs réseaux et dont le ministre jugera utile de le saisir. L'article 4 de la convention énumère toute une série de matières entrant dans sa compétence et comprenant entre autres: les concessions de lignes nouvelles; les modifications de la constitution des réseaux et de leur régime financier; les programmes de travaux complémentaires, d'électrification, de raccordement des réseaux entre eux et avec toute autre voie de communication, d'acquisition et d'uniformisation des types de matériel; les règlements généraux d'exploitation et les méthodes uniformes de signalisation; les mesures générales relatives à la police, à la sûreté et à l'usage des chemins de fer; les tarifs, leur application uniforme sur tous les réseaux et leur revision; les conventions avec les chemins de fer étrangers; les autorisations d'émission d'obligations; les questions relatives au statut, aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraites du personnel; les remèdes à apporter pour parer à l'insuffisance des installations d'un réseau, de son personnel ou de son matériel, à raison des besoins déjà constatés et des besoins à prévoir d'après la progression du trafic (art. 12).

Cette énumération n'est pas limitative et il est certain que bien d'autres questions d'importance aussi grande se poseront dans l'avenir et seront soumises à l'examen du Conseil supérieur des chemins de fer. D'ailleurs, le ministre

des Travaux publics pourra toujours saisir ce conseil d'une question sur laquelle il désirera connaître son avis; en raison de sa composition, le Conseil supérieur devra pouvoir apporter au ministre des indications utiles sur l'application des mesures projetées ou des modifications à entreprendre.

Les avis de cette assemblée consultative sont pris à la majorité des voix des membres présents; en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Le quantum indispensable pour valider la délibération a été fixé par le décret du 11 février 1922. Il porte seulement sur le nombre des représentants des intérêts généraux de la nation: toute délibération du Conseil supérieur sera valable si les deux tiers des représentants des intérêts généraux de la nation sont présents.

Ces délibérations sont de trois sortes. Les unes, pour être exécutoires, doivent être revêtues de l'approbation ministérielle; ce sont celles qui intéressent les questions dont la compétence appartient au ministre en vertu des lois, conventions et règlements en vigueur. Les délibérations relatives aux questions pour lesquelles le Conseil supérieur aura reçu délégation spéciale des pouvoirs du ministre sont exécutoires de plein droit. Le ministre des Travaux publics est, en effet, autorisé par l'article 4 de la loi du 29 octobre 1921 à déléguer au Conseil le pouvoir de décision qui lui appartient dans les cas limitativement désignés par décrets rendus en Conseil des ministres, sur sa proposition. Toutefois, le ministre a le droit de faire opposition à ses délibérations dans le délai d'un mois.

Enfin, pour toutes les autres questions entrant dans la compétence du Conseil supérieur, les délibérations de celui-ci sont exécutoires de plein droit et sans condition.

Quant aux avis que le Conseil supérieur est appelé à

donner au ministre, ils ne lient pas ce dernier d'une façon absolue. Le ministre peut même prendre une décision contraire, mais il doit, auparavant, provoquer une seconde délibération; alors seulement il pourra passer outre, si l'avis donné n'est pas jugé par lui conforme aux intérêts nationaux. Dans un cas, cependant, l'avis favorable du Conseil supérieur est exigé: c'est lorsqu'il s'agit de décider le transfert d'une ligne de l'un à l'autre des réseaux participants. On a estimé, à bon droit, croyons-nous, que la modification dans ce sens de la constitution des réseaux ne pouvait pas être faite sans leur assentiment; l'adoption du principe contraire aurait ouvert la porte à tous les abus et légitimé des empiétements ou des substitutions au détriment de certains réseaux pour le plus grand profit de certains autres.

Mais il est à penser et même à souhaiter que la faculté laissée au ministre dans les autres cas ne sera que très rarement utilisée. L'Etat, les réseaux et le public ont tout intérêt à ce que leur triple collaboration assure à chacun d'eux le maximum de sécurité, de prospérité et de bien-être. Le ministre doit trouver auprès du Conseil supérieur un organe de consultation toujours prêt à éclairer sa religion sur un point obscur ou nouveau, et non un adversaire attentif à combattre de propos délibéré toutes les suggestions qu'il jugera utile de lui soumettre. D'ailleurs, il ne faudrait pas, croyons-nous, attendre un excellent résultat des réformes réalisées dans ces conditions; il serait à craindre, en effet, que la mise en application de mesures ainsi édictées ne se heurtât à une résistance passive des réseaux qui déjouerait les efforts pratiqués dans le sens cherché.

La ministre est aussi armé de pouvoirs spéciaux pour vaincre la résistance du Conseil supérieur au cas où celui-ci ne délibérerait pas dans les délais impartis sur les affaires

dont il serait saisi, et la résistance des réseaux qui refuseraient d'exécuter les mesures prescrites. Dans le premier cas, le ministre procéderait à une mise en demeure et statuerait ensuite lui-même, sauf toutefois s'il s'agissait d'une contestation relative à la construction d'une ligne non encore concédée; dans cette hypothèse, l'avis du Conseil supérieur est obligatoire pour que la construction soit entreprise (art. 10, al. 20). Il n'est pas spécifié d'ailleurs si l'avis doit être favorable; mais, en raison de l'exception même, nous ne croyons pas qu'au cas d'avis défavorable émis par le Conseil supérieur, le ministre persisterait dans sa résolution.

Au cas où des réseaux refuseraient, après mise en demeure, d'exécuter une décision ministérielle prise contrairement à l'avis du Conseil supérieur, ou en dehors de celui-ci dans les conditions sus-indiquées, le ministre aurait le droit de faire procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites par lui, et cela aux frais des réseaux récalcitrants.

Enfin, pour éviter qu'une délibération du Conseil supérieur ou une décision ministérielle entachée d'un vice caché ne devienne irrévocable, le Comité de direction a le pouvoir, dans le délai d'un mois qui suit sa réception, de demander qu'il soit procédé à une deuxième délibération, s'il estime que la délibération ou la décision qui lui est soumise est contraire aux intérêts dont il a la charge (art. 5, al. 4.). Le commissaire du gouvernement au Conseil supérieur peut également faire procéder à ce deuxième examen toutes les fois qu'il le juge nécessaire.

La rôle du Conseil supérieur des chemins de fer nous apparaît donc considérable: Il n'est pas une modification, si minime soit-elle, — ce qui n'exclut pas d'ailleurs l'importance pratique qu'elle puisse acquérir dans la suite. —

qui ne sera examinée, discutée et appréciée par cet organisme, chargé de représenter tous les intérêts en jeu. On a fait au Conseil supérieur le reproche de ne devoir être qu'un instrument à la discrétion des réseaux. Malgré le nombre respectable des représentants de ce que l'on a appelé « les intérêts généraux de la nation », catégorie dont font partie les représentants des usagers, on a jeté le doute sur l'efficacité de cette représentation. On a soutenu que la totalité des membres de ce groupement ne serait jamais présente aux assemblées du Conseil supérieur, en raison des difficultés que rencontrent généralement les commerçants, industriels, financiers, voyageurs de commerce et autres catégories de particuliers pour distraire quelques heures, peut-être quelques journées, de leurs occupations professionnelles. Les réseaux seraient donc assurés d'avoir toujours la majorité dans les assemblées, car eux ne manqueraient pas d'avoir leurs représentants au complet.

L'argument n'est évidemment pas sans force; nous ne le croyons pas cependant péremptoire. Sans insister sur la mauvaise foi dont on accuse par avance les réseaux, nous ferons observer que la convention du 28 juin 1921 prévoit la suppléance des membres du conseil en cas d'empêchement. Dès lors, grâce à cette faculté de remplacement, — dans des conditions à fixer par décret, — les défaillances de la part des usagers devront se trouver réduites au minimum, sinon à néant; dans tous les cas, elles paraîtront moins excusables. Il était à désirer que les conditions de remplacement soient suffisamment souples pour les rendre faciles et permettre ainsi à l'organisme naissant de répondre à la confiance placée en lui. Le décret du 11 février 1922 donne toute satisfaction sur ce point, puisque chaque membre empêché pourra se faire représenter avec droit de vote

par un autre membre du Conseil supérieur de la catégorie à laquelle il appartiendra, après simple agrément du président du Conseil.

Ainsi composé, l'importance numérique de ce conseil est trop grande pour que l'on ait pu songer utilement à en faire un organe d'exécution. Pour répondre à ce besoin, on a donc créé, à côté de lui, un organisme plus restreint, plus homogène, plus technique aussi, dont nous allons maintenant exposer le rôle et le fonctionnement.

§ II. *Le Comité de direction.*

Nous connaissons déjà sa composition. Il est formé de dix-huit membres (trois pour chaque réseau), comprenant : le directeur et deux administrateurs délégués par leurs collègues pour les compagnies concessionnaires, et le directeur, le président et le vice-président du Conseil du réseau pour les Chemins de fer de l'Etat. Son rôle proprement dit peut être défini ainsi : il administre l'ensemble des réseaux. Il est le trait d'union entre le Conseil supérieur, qui discute les questions d'ordre général intéressant la prospérité de nos voies ferrées, et les administrations particulières des réseaux. Organe de décision et agent exécutif du Conseil supérieur vis-à-vis des compagnies, il donne à celles-ci des ordres qui ne sont pas susceptibles d'appel et doivent être ponctuellement suivis.

S'inspirant des idées directrices émises par le Conseil, il délibère sur toutes les questions intéressant l'ensemble des réseaux. A ce titre, M. Dutreil, rapporteur de la commission des finances devant la Chambre, lui a donné l'appellation de « conseil d'administration des réseaux ». En fait, il est chargé spécialement de l'application des me-

sures prescrites par le Conseil supérieur ou le ministre lui-même. L'article 7 de la convention du 28 juin 1921 énumère les matières qui sont de sa compétence, mais cette énumération n'est pas limitative. Ce texte prévoit l'activité du Comité de direction s'exerçant notamment : dans les questions qui intéressent la coordination technique entre les réseaux et la liaison « étroite et constante » entre leurs services, sur les tarifs, les règlements techniques d'exploitation et de signalisation, les types de matériel fixe et roulant, les règles de répartition du trafic et de partage des recettes, les modifications à apporter au statut, aux règles de travail et de rémunération du personnel et aux institutions de retraite, les règles générales de délivrance de facilités de circulation, les conditions générales d'exploitation des chemins de fer des deux Ceintures.

Le parallélisme voulu existant entre le champ des attributions dévolues au Conseil supérieur et celui des attributions dévolues au Comité de direction n'implique pas l'idée d'une confusion, ainsi qu'on pourrait le supposer à première vue. Un examen plus attentif permet de découvrir que si la plupart des matières entrant dans la compétence du Comité de direction sont aussi de la compétence du Conseil supérieur, il en est d'autres qui figurent seulement au programme des attributions du Conseil supérieur. Cette différenciation, corrigée d'ailleurs par le fait que les énumérations contenues dans les articles 4 et 7 de la convention ne sont pas limitatives, s'explique par le but visé. Dans la pensée des auteurs de la convention, le Conseil supérieur est chargé d'orienter l'économie générale du système ferroviaire, alors que le Comité de direction, s'inspirant des principes directeurs élaborés par le Conseil, doit réaliser pour tous les réseaux, ou pour un seul suivant les cas, les réfor-

mes projetées dans le sens indiqué. Pour cette raison, le Comité de direction des chemins de fer a été composé uniquement de techniciens.

D'ailleurs, la liaison constante entre ces deux organes est assurée par la présence dans leur sein du directeur des chemins de fer au ministère des Travaux publics. Ce fonctionnaire siège en effet en qualité de commissaire du gouvernement dans les deux assemblées. Il peut demander l'inscription à l'ordre du jour de telle question qu'il juge utile de faire examiner, provoquer une réunion du Comité; il peut même demander qu'il soit procédé à une deuxième délibération si elle lui paraît nécessaire.

Au cours des délibérations du Comité de direction, chaque réseau dispose d'une seule voix. Les décisions doivent être prises à la majorité, et, en cas de partage, la prépondérance est attribuée au groupe de réseaux auquel appartient le président ou le vice-président qui préside effectivement la séance. Mais, pas plus pour le Comité de direction que pour le Conseil supérieur, le quantum nécessaire pour valider la décision prise n'a été prévu. En raison du rôle du Comité de direction, cette lacune ne présente pas d'inconvénient.

Les décisions prises par le Comité engagent tous les réseaux; ceux-ci sont dès lors tenus de les exécuter. Toutefois, si leur exécution entraînait des conséquences financières désastreuses pour l'un ou plusieurs des réseaux mineurs, en matière de tarifs, de répartition de trafic ou d'échange de matériel, une indemnité pourrait être demandée et obtenue par eux. Cette indemnité serait alors fixée et répartie par voie d'arbitrage et mise à la charge des autres réseaux. Ce moyen de rétablir l'équilibre entre les conditions particulières à chaque réseau est, à notre avis, très équitable et de nature à éviter tout conflit, sans nuire

aux intérêts des tiers ou usagers. Enfin, nous savons que le Comité de direction peut, sous certaines conditions, provoquer une seconde délibération du Conseil supérieur; il possède donc, en quelque sorte, un droit d'appréciation sur les décisions de celui-ci, mais ce droit est purement nominal et sa valeur est uniquement morale, car aucune sanction prévue n'en garantit l'efficacité.

Nous venons de voir à l'aide de quelle organisation la convention du 28 juin 1921 a tenté de réaliser la coordination des différentes exploitations de nos réseaux d'intérêt général. Devons-nous supposer le but atteint? En principe, oui; mais l'avenir seul peut nous apprendre les avantages et les inconvénients du système. Les pouvoirs accordés au ministre des Travaux publics en cette matière sont très vastes, puisqu'il lui sera toujours possible, par sa seule volonté, d'annuler les effets d'une délibération du Conseil supérieur des chemins de fer et de faire exécuter ses propres décisions de préférence à celles de cette assemblée. Mais, en fait, nous ne croyons pas que, à moins d'être placé dans l'hypothèse d'un cas très grave et sortant des prévisions normales, le ministre passe outre à l'avis donné par le Conseil supérieur. Tel qu'il est constitué, cet organisme doit être l'incarnation de tous les intérêts en jeu en matière de transport par voie de fer; heurter ses desiderata régulièrement exprimés, contrecarrer ses résolutions longuement étudiées, ne produirait probablement pas l'effet cherché et soulèverait des difficultés pratiques peut-être insolubles. D'ailleurs, le ministre des Travaux publics et le Conseil supérieur doivent tendre à rester des collaborateurs plutôt qu'à devenir des antagonistes; de cette collaboration, tous les intéressés: Etat, réseaux, personnel des chemins de fer et usagers, s'attendent à retirer un avantage.

Mais pour aller plus avant dans la voie où ils se sont engagés, les auteurs de la convention ont cherché à faire disparaître les différences antérieures existant entre les divers réseaux, et ils ont entrepris de les enserrer dans les liens d'une solidarité financière. Tous concourant au même but, les mêmes moyens devaient être mis à la portée de tous. Nous allons examiner les procédés employés pour réaliser cette solidarité.

SECTION II

ORGANISATION FINANCIÈRE

Le grand principe appliqué dans la nouvelle organisation financière unifiée, dont tous les réseaux ont été dotés, est le suivant: L'exploitation des chemins de fer constituant une entreprise commerciale, les concessionnaires doivent agir comme le ferait un particulier, une maison de commerce ou un industriel qui exerce son métier, dirige son commerce ou règle sa production. Or, il est bien évident que chacune de ces catégories sociales est préoccupée par la balance de ses comptes. Le point important pour elles n'est pas seulement de réaliser beaucoup d'affaires, mais de voir apparaître en fin d'exercice, après la totalisation des « doit » et « avoir », un solde créditeur estimé suffisant pour les rémunérer de leurs peines et servir un intérêt honnête aux capitaux engagés. Une marge entre les recettes et les dépenses doit exister; cette marge représente le bénéfice, et l'affaire est dite communément plus ou moins intéressante, plus ou moins rémunératrice, suivant que le bénéfice est plus ou moins important.

Mais, en matière de transport par chemin de fer, un élément nouveau vient s'ajouter aux éléments ordinaires du

commerce. La concurrence est en effet supprimée, puisqu'il s'agit d'une exploitation concédée conférant le privilège du monopole au concessionnaire. Cette situation spéciale faite aux compagnies de chemins de fer semble, à première vue, devoir être tout à leur avantage. Mais des clauses restrictives de leur liberté constituent la contre-partie de ce privilège. Sans insister sur les obligations particulières imposées par l'Etat aux concessionnaires et relatives à la réglementation des transports, à la sécurité et à la police des chemins de fer, nous faisons seulement remarquer que les réseaux n'ont pas la libre faculté de relever le prix des transports, comme le fait un particulier ou une société dirigeant une entreprise privée, de façon à conserver toujours la même marge entre le prix de revient et le prix de vente. Ils ne sont pas les maîtres absolus de leurs tarifs et cependant ils ont l'obligation d'assurer les transports, quel qu'en soit le prix de revient. Leurs cahiers des charges prévoient des maxima fixés par le gouvernement et qu'il leur est interdit de dépasser; dans la limite de ces maxima même, les augmentations de tarifs désirées par eux ne peuvent devenir applicables que si elles sont homologuées par le Parlement français, et nous avons vu que depuis longtemps l'administration s'était fait une règle quasi absolue de n'homologuer jamais aucun relèvement des tarifs de chemins de fer. Nous avons vu aussi quelles furent les conséquences de cette politique avant 1914 et surtout depuis cette date.

Dès lors, pour réaliser une analogie plus grande entre l'exploitation des chemins de fer et l'exploitation d'une industrie privée, on a conçu l'idée de faire dépendre le prix des transports de leur prix de revient. Les réseaux devront, grâce à ce moyen, subvenir eux-mêmes à leurs besoins. On a donc abandonné la vieille théorie de l'abaissement pro-

gressif et continu des tarifs et adopté celle de leur relèvement ou de leur abaissement suivant les besoins. Puis, pour éviter l'inconvénient déjà signalé de l'existence parallèle de réseaux prospères et de réseaux perpétuellement en déficit, on a décidé de faire entrer tous les réseaux dans une même association, de telle sorte que les bénéfices des uns servent à l'amortissement des insuffisances de recettes des autres. Dans ce but, les compagnies ont été amenées à consentir l'abandon de leur indépendance en matière financière et à accepter la création d'une caisse commune dans laquelle toutes les recettes des six réseaux seraient versées, mais aussi dans laquelle seraient puisés tous les fonds nécessaires au paiement de leurs dépenses. Le sacrifice exigé des compagnies devenait alors d'autant plus réel et considérable que leur situation était plus prospère. A vrai dire, pour quelques-unes (les compagnies déficitaires), ce ne fut pas même un sacrifice, puisqu'elles étaient certaines de ne rien perdre et de trouver une caisse où puiser le montant de leurs déficits.

Ainsi se trouvait consacré le principe de l'industrialisation des chemins de fer. Il nous faut voir maintenant ce que doit être cette caisse unique commune à tous les réseaux et comment elle fonctionne.

§ I. *Le fonds commun.*

La solidarité financière entre les six grands réseaux d'intérêt général, prévue à l'article 1^{er} de la convention, se trouve évoquée à nouveau dans l'article 13 du même texte, qui définit en quelques mots le rôle assigné au fonds commun: pourvoir à l'équilibre des recettes d'une part; des dépenses et charges, d'autre part; faire aux réseaux, le cas échéant, en cours d'exercice, les avances nécessaires au

fonctionnement de leur trésorerie.* Quant à son alimentation, elle doit normalement être assurée par les versements des excédents de recettes réalisées par tous les réseaux.

Nous sommes donc en présence de six administrations différentes, dont les méthodes d'exploitation seront, il est vrai, uniformisées suivant les principes posés par le Conseil supérieur et le gouvernement, mais qui possèdent d'ores et déjà une seule et unique caisse dans laquelle elles doivent verser leurs bénéfices et puiser le montant de leurs dépenses.

L'excédent des recettes sera le courant chargé d'alimenter le réservoir. Chaque réseau, en fin d'exercice, suivant qu'il aura réalisé un bénéfice ou soldé sa balance par un déficit, sera devenu le créancier ou le débiteur de son banquier: le fonds commun. Ces opérations de banque se feront d'ailleurs sans prélèvement ni service d'intérêts, de telle sorte que le rôle du banquier se bornera à recevoir d'un côté et à donner de l'autre, sans inscription au compte courant de l'un ou de l'autre de ses clients. Tout versement effectué par un réseau dans ses caisses perd immédiatement la qualité de son donateur pour devenir une somme anonyme, destinée à couvrir le déficit de n'importe quel réseau qui aura dans ce but recours à lui. A ce titre, cette caisse mérite bien le nom de réservoir, que la commission des finances lui a donné.

Mais étant donnée la complexité des comptes des administrations de chemin de fer et de la législation spéciale qui réglemente cette matière, il a fallu déterminer de façon précise ce que serait l'excédent des recettes. L'article 15 de la convention y a pourvu.

L'excédent des recettes sera constitué par toute somme figurant dans les comptes d'un réseau comme solde crédi-

teur lorsque ce réseau aura, sur la totalité des recettes brutes de toute nature entrant dans son compte d'exploitation, opéré les prélèvements suivants:

1° Dépenses d'exploitation proprement dites. A ce sujet, il convient de rappeler en effet que chaque réseau conserve, sous l'empire de la nouvelle convention, son organisation intérieure et la direction de son exploitation. Toutes les dispositions des conventions antérieures non contraires à celles de la convention du 28 juin 1924 étant maintenues, aucune modification n'a été apportée par le nouveau régime dans la classification des dépenses de cette nature;

2° Montant des charges effectives du capital social: intérêts, amortissements et frais accessoires des emprunts de toute nature contractés ou pris en charge par les réseaux concédés, à condition toutefois que les charges de ces emprunts n'aient pas été déjà remboursées aux réseaux, à un titre quelconque, par l'Etat, un département, une commune ou un particulier.

En ce qui concerne le réseau d'Etat, pour les lignes qui le composaient antérieurement au rachat de l'Ouest, il ne saurait être question de prélever sur les recettes d'exploitation le montant des charges du capital social; par contre, il devra prélever les charges des emprunts contractés pour son compte jusqu'en 1908 et arrêtées à la somme de 35 millions 685.000 francs. Il devra prélever, en outre, le montant net des charges de l'ancien réseau de l'Ouest qui lui a été incorporé, mais sous déduction de l'annuité incombant à l'Etat français pour sa part dans la construction des lignes de l'ancien réseau, évaluée à 49 millions 364.000 francs, et d'une somme de 6 millions 300.000 francs correspondant au dividende de l'ancien réseau de l'Ouest. (Nous reviendrons sur ce point dans un instant.)

Enfin, les réseaux du Nord et du Paris-Lyon-Méditerranée devront prélever sur leurs recettes d'exploitation les sommes portées ou à porter à leur compte d'établissement, par application de la loi du 26 décembre 1914, non couvertes déjà par des versements ou des remboursements. Ces sommes doivent en effet être remboursées par l'Etat au moyen d'annuités payables jusqu'en fin de concession (art. 19, al. 3);

3° Montant des insuffisances des participations financières et des exploitations annexes, redevances, remboursements, annuités et toutes autres charges incombant à chaque réseau. On sait que tous nos grands réseaux subventionnent un certain nombre d'entreprises de transport par fer d'intérêt local se trouvant placées sur leur terrain. Une grande compagnie, la Compagnie du Midi, assure même une garantie d'intérêts à certaines voies ferrées d'intérêt local (chemin de fer d'intérêt local des Landes, du Born et du Marensin, chemin de fer de Soustons à Léon, des Pyrénées-Orientales, de la Chalosse et du Béarn). Les chemins de fer des Grande et Petite Ceintures de Paris, dont l'exploitation est assurée par un syndicat de grandes compagnies, nous offrent un exemple typique de ce genre;

4° Montant des dividendes respectifs. L'article 15 de la convention a pris soin d'énumérer les sommes auxquelles correspondent exactement ces dividendes en ce qui concerne les compagnies concessionnaires: 9 millions 52.000 francs pour l'Est, 6 millions 250.000 francs pour le Midi, 24 millions 600.000 francs pour l'Orléans, 20 millions pour le Nord, 28 millions pour le P.-L.-M. Pour le réseau d'Etat actuel, ancien réseau et réseau de l'Ouest, le dividende global a été fixé à 8 millions 300.000 francs. Sur ce total, 6 millions 300.000 francs correspondent au dividende de

l'ancien réseau de l'Ouest; le reliquat, soit 2 millions, représente le dividende de l'ancien réseau d'Etat. Il n'y a là, d'ailleurs, qu'une évaluation forfaitaire fixée arbitrairement par l'administration; ce réseau ne possède, comme nous le savons, aucun capital.

La détermination de ce dividende fictif a été effectuée par comparaison avec le réseau de l'Ouest. Pour ce faire, on a simplement tenu compte du rapport existant entre la longueur kilométrique des lignes exploitées par les deux réseaux qui composent actuellement le réseau d'Etat. Ce rapport est de 4 à 3 environ: 4 pour l'ancien réseau d'Etat, 3 pour l'ancien réseau de l'Ouest.

Mais ces 2 millions de dividende ne figurent à l'article 13 de la convention (al. d) qu'en vue du calcul de la prime à l'exploitation, c'est-à-dire en vue de mettre tous les réseaux sur un pied d'égalité au moment où, en fin d'exercice, on procédera aux opérations prévues pour ce calcul;

5° Montant de la prime qui sera allouée suivant les règles posées par la nouvelle convention.

Ces cinq soustractions opérées, si un réseau se trouve avoir un reliquat de recettes, il y aura, aux termes de l'accord, un excédent. Cet excédent sera versé au fonds commun.

Par contre, toutes les fois qu'un ou plusieurs réseaux se trouveront avoir une insuffisance de recettes les mettant dans l'impossibilité de couvrir la totalité de ces prélèvements, l'équivalent de cette insuffisance leur sera versé par le fonds commun.

Le fonctionnement de cette caisse chargée de canaliser le cours des recettes et de procéder à la répartition des fonds disponibles nous apparaît donc comme très simple. Mais une objection se présente naturellement à l'esprit: cette caisse commune à tous les réseaux, dans laquelle tous doi-

vent verser leurs excédents et puiser le montant de leurs déficits, doit pouvoir, dès le début de son existence, remplir les fonctions pour lesquelles elle a été créée. A toute époque, indifféremment, elle est capable d'encaisser les excédents; mais aura-t-elle la possibilité de faire face aux demandes qui lui seront présentées? Et, notamment, au début de son existence, alors que tous les réseaux sans exception se trouvent dans l'obligation de recourir à ses bons offices pour équilibrer leurs budgets fortement obérés, le fonds commun peut-il répondre à ces appels? Assurément non, puisque son mode normal d'alimentation n'a pas encore commencé à fonctionner. Il fallait dès lors parer à cette éventualité. Dans ce but, l'article 13, alinéa 3, de la convention décide que, en cas de besoin, des avances remboursables seront faites au fonds commun par le Trésor public. Ces avances pourront d'ailleurs, sur une simple demande du ministre des Travaux publics, être couvertes, en totalité ou en partie, par des obligations émises par les réseaux et dont le service (intérêts, amortissement et frais) sera assuré par l'Etat jusqu'à la date où il en opérera le remboursement. L'article 2 de la loi approbative du 29 octobre 1921 précise que le montant des avances que le Trésor est ainsi autorisé à faire, ainsi que le montant des obligations que chaque réseau est autorisé à émettre, sera fixé annuellement et à titre provisionnel par la loi de finances. Pour les emprunts contractés par les réseaux pendant la période allant de 1921 à 1926 inclus, les charges en seront supportées définitivement par l'Etat; à partir de 1927, le remboursement au Trésor des annuités restant à courir pour le service des mêmes obligations devra être assuré par le fonds commun (art. 17, al. 7).

La convention du 28 juin 1921 prévoit aussi la création d'une réserve, constituée par l'excédent des encaissements

du fonds commun sur les versements qu'il aura effectués. Cette réserve, destinée à satisfaire les besoins les plus urgents, ne pourra toutefois être amorcée que si les avances faites par le Trésor public à la caisse des réseaux sont remboursées. Son maximum sera fixé par le ministre des Travaux publics, sur la proposition du Conseil supérieur des chemins de fer, après avis du ministre des Finances (art. 18, al. 1).

Au cas où les encaissements du fonds commun dépasseraient le maximum fixé pour la réserve, le surplus appartiendrait à l'Etat. Nous retrouvons dans cette disposition une analogie avec le régime des conventions de 1859 et 1883. Sous ce régime, en effet, l'association de l'Etat avec les compagnies donnait lieu à une répartition variable des bénéfices excédant le revenu garanti. Tant que le revenu garanti n'était pas atteint, l'Etat seul supportait le déficit, mais à titre d'avance remboursable; quand le revenu garanti était dépassé, l'excédent était affecté au remboursement des avances consenties par l'Etat. Sa dette une fois éteinte, la compagnie conservait le nouvel excédent jusqu'au chiffre fixé comme point de départ du partage; ce n'était que dans le cas où ce dernier chiffre se trouvait dépassé que le partage des bénéfices avait lieu; l'Etat recevait les deux tiers de l'excédent final, la compagnie intéressée gardait le troisième tiers.

Enfin, lorsque tous les réseaux auront fait retour à l'Etat, le solde du fonds commun lui appartiendra.

Quelles vont être les conséquences de cette réorganisation financière? Les revenus des compagnies seront-ils garantis sous le nouveau régime comme ils l'étaient sous l'ancien? On doit, sans hésitation, répondre par l'affirmative. Nous avons vu, en effet, que les réseaux doivent prélever, entre

autres choses, sur le produit brut de leurs recettes de toute nature, le montant total des charges effectives de leur capital social (art. 15, § b). Dans ce total, il y a donc lieu de comprendre l'intérêt statutaire de ce capital, soit:

- 8.400.000 francs pour le Nord, correspondant à un capital de 525.000 actions de 400 francs à 4 p. 100.
- 11.600.000 francs pour l'Est, correspondant à un capital de 584.000 actions de 500 francs à 4 p. 100.
- 5.250.000 francs pour l'Ouest, correspondant à un capital de 300.000 actions de 500 francs à 3 1/2 p. 100.
- 9.000.000 francs pour le P.-O., correspondant à un capital de 600.000 actions de 500 francs à 3 p. 100.
- 16.000.000 francs pour le P.-L.-M., correspondant à un capital de 800.000 actions de 500 francs à 4 p. 100.
- 6.250.000 francs pour le Midi, correspondant à un capital de 250.000 actions de 500 francs à 5 p. 100.

Mais le paragraphe *d* du même article autorise, en outre, le prélèvement intégral du dividende: dividende réel et fixé par les conventions antérieures en ce qui concerne les réseaux concédés; dividende fictif et forfaitaire en ce qui concerne le réseau d'Etat.

Ces prélèvements sur les recettes — auxquels nous devons ajouter les charges des emprunts contractés ou pris en charge par les réseaux — avant tout versement au fonds commun assurent donc, en fait, la garantie des revenus du capital-actions et du capital-obligations.

Sur ce point, cependant, une différence importante caractérise le système actuel. Sous le régime des conventions de 1859 et 1883, la garantie d'intérêts était absolue et générale à l'égard de deux compagnies, celles de l'Orléans et du Midi; elle était générale, mais limitée quant à sa durée, à l'égard de l'Ouest et de l'Est; enfin elle ne visait que le revenu réservé et prenait fin longtemps avant l'expiration des concessions des compagnies du Nord et du P.-L.-M. Nous n'in-

sisterons pas sur les conséquences que peut présenter le régime institué par la dernière convention au regard de l'ancienne Compagnie de l'Ouest; mais il est intéressant de constater que la Compagnie des chemins de fer de l'Est, qui devait voir la garantie d'intérêts lui faire défaut dès le début de l'exercice 1935, est désormais assurée de la posséder jusqu'à l'expiration de sa concession; il en va de même pour les compagnies du Nord et du P.-L.-M.

La convention du 28 juin 1921 est donc plus favorable de ce chef à ces trois compagnies que les conventions antérieures. Mais, en raison du sacrifice consenti par elles dans le fait d'abandonner leurs excédents habituels de recettes en période normale, il n'a pas paru possible de maintenir entre les différents réseaux la distinction précédemment établie. Ce résultat nous paraît conforme, d'ailleurs, au but d'uniformisation et de coordination des exploitations poursuivi par les réformateurs.

Jusqu'à maintenant, nous avons seulement envisagé l'hypothèse où les réseaux seraient en mesure d'alimenter leur caisse commune. L'expérience nous a appris que certains d'entre eux, les moins nombreux, réalisent généralement des bénéfices. Les autres ne doivent pas être envisagés comme pouvant régulièrement contribuer à l'approvisionnement du fonds; bien au contraire, par suite d'un vice que l'on pourrait qualifier de congénital, certains réseaux, ceux de l'Orléans, du Midi et de l'Etat, traînent derrière eux des déficits de plus en plus considérables. Il est donc à craindre que le montant des versements au fonds commun effectués par le Nord et le P.-L.-M. — et l'Est éventuellement — n'atteigne pas le total des prélèvements à faire par les réseaux déficitaires. Les avances consenties par le Trésor public et les émissions d'obligations prévues par l'article 13 de la

convention sont bien un remède capable d'apporter une solution provisoire à la crise financière; mais elles ne constituent pas un moyen définitif de conjurer le danger. Par suite de leur nature même, elles peuvent éloigner le péril, elles sont insuffisantes à le faire disparaître: les avances du Trésor sont, par définition, remboursables, et les obligations émises doivent contribuer à charger les budgets postérieurs.

Il fallait trouver le moyen de permettre aux réseaux, dans une certaine mesure et sous certaines conditions, d'augmenter le produit de leurs recettes. Pour obtenir ce résultat, la convention du 28 juin 1921 a élaboré le système de l'automatisme des tarifs de chemins de fer.

§ II. *L'automatisme des tarifs*

Pour parfaire l'équilibre entre les recettes et les dépenses, on s'est préoccupé de rendre le prix de vente des transports fonction de leur prix de revient. Alors que les sommes à porter par les réseaux au débit de leur compte sont variées et multiples — achat et entretien du matériel de toute nature, achat du combustible, salaires du personnel et toutes autres dépenses entrant dans la catégorie des frais d'exploitation proprement dits, intérêts et dividendes du capital social, service des emprunts, amortissement, frais divers accessoires — les sommes qu'ils peuvent porter à leur avoir proviennent d'une seule source: la perception des frais de transport effectuée conformément aux prescriptions de tarifs dûment homologués.

Par l'effet de la nouvelle convention, les réseaux verront leurs perceptions augmenter au prorata de l'augmentation de leurs charges et dépenses. Ils n'ont pas cependant obtenu

la libre disposition de leurs tarifs, pour la raison que le contrôle de l'Etat est indispensable sur une industrie concédée assurant le fonctionnement d'un service public exploité en monopole. C'est ainsi qu'a été maintenu le tarif légal fixé par le cahier des charges et comportant les maxima que les réseaux ne peuvent dépasser sans l'autorisation du Parlement. Les augmentations dépassant ces maxima qui viendraient à être appliquées du 1^{er} janvier 1921 au 31 décembre 1926, auront seulement un caractère temporaire et devront être soumises à la ratification parlementaire (art. 17, al. 9). Dans le même ordre d'idées, les limitations maxima actuellement fixées pourront être remplacées par d'autres à partir de 1926, mais elles devront être soumises au Parlement dès sa rentrée de janvier de la même année.

Dès lors, dans la limite de ces maxima, les prix des tarifs de chemin de fer seront augmentés si l'exploitation est déficitaire; ils seront abaissés si les recettes des réseaux suffisent à couvrir toutes leurs charges et dépenses. En définitive, et suivant la théorie admise par le gouvernement, ce sera l'usager, celui qui habituellement ou par exception utilise ce mode de transport, qui supportera les conséquences de la hausse des tarifs ou bénéficiera de leur réduction. C'est là le résultat que la convention du 28 juin a voulu atteindre.

En raison de la situation économique difficile dans laquelle la France se débattait en 1921 (et dans laquelle elle se débat encore actuellement), il était aisé de prévoir l'impossibilité où tous les réseaux se trouveraient, dès le lendemain de la convention, de faire face à leurs dépenses à l'aide des seules ressources provenant de leurs recettes. L'expérience a démontré l'inefficacité des majorations successives autorisées par les lois des 1^{er} avril 1918 et 12 février 1920, leur impuissance à éteindre les déficits occasionnés par la période de

guerre. On est en droit, sans doute, d'escompter la décroissance progressive de la crise actuelle et d'espérer un retour prochain à la prospérité des années antérieures à 1914. Mais cette attente peut dépasser les prévisions humaines, malgré la baisse survenue dans les prix de certaines matières premières. Le combustible, par exemple, dont les chemins de fer consomment environ 12 millions de tonnes par an, était payé 300 francs la tonne en fin d'année 1920, contre 90 francs, prix moyen, à la fin de l'année 1921. Par ailleurs, d'autres matières premières, telles que le fer et l'acier, ont subi une baisse beaucoup moins considérable, et le taux des salaires n'a pas diminué.

Les négociateurs de la convention ont tenu compte de ces considérations. Ils ont institué un régime spécial, applicable seulement pendant la période de relèvement économique, et un régime de période normale, applicable dès l'expiration de la première. La durée de la première période, que nous appellerons période de relèvement économique ou période de transition, est évaluée à six années s'échelonnant de 1921 à 1926 inclusivement. Pendant ce laps de temps, il est prévu que les tarifs pourront, s'il y a lieu, être révisés même au delà des limites maxima fixées au cahier des charges. Cette revision dans le sens de la hausse n'est pas obligatoire; mais il n'est pas vain de penser que, pratiquement, la restriction comportée par les mots « s'il y a lieu » restera sans effet, malgré la précaution prise par les contractants d'insérer cette formule une deuxième fois dans le texte de l'accord (art. 17, al. 1 et 3). La proposition à faire dans ce sens doit être présentée par le Conseil supérieur des chemins de fer dans les trois mois de son installation, et la revision, est-il dit, ne pourra intervenir que « dans la limite compatible avec la situation économique générale »

Ces expressions extrêmement vagues ont pour but d'éviter une élévation inconsidérée des prix de transport, qui serait de nature à prohiber la circulation de certaines marchandises. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que par suite des augmentations de 25 et 115 pour cent déjà appliquées aux prix de transport par voie ferrée, et de la règle de l'unification des tarifs (en vertu de laquelle des marchandises de différentes catégories composant la même expédition, voyageant par wagon complet, sont taxées au prix applicable à la marchandise appartenant à la catégorie la plus élevée), la valeur de certains produits peut se trouver plus que doublée par la taxe de transport. Aussi la prévision d'une nouvelle hausse a-t-elle causé une émotion légitime dans les milieux parlementaires, émotion à peine calmée par la promesse du ministre des Travaux publics de ne faire jouer la clause de revision des tarifs au delà des maxima qu'au cas d'extrême nécessité et avec un judicieux discernement. La hausse annoncée, si elle était réalisée, ne frapperait pas toutes les marchandises sans distinction, mais seulement celles qui seraient en mesure de la supporter sans risque de disparaître de la circulation. Parallèlement, d'autres produits seraient dégrevés dans une proportion en rapport avec leur valeur intrinsèque.

Le délai de six années écoulé, le régime de droit commun fonctionnera librement. Il ne sera plus alors question de reviser les tarifs seulement dans le sens de l'augmentation de leurs prix au delà des maxima fixés et jusqu'à concurrence de 180 pour cent pour les marchandises et 100 pour cent pour les voyageurs, mais il pourra y avoir lieu à revision en sens contraire. Tout d'abord, les maxima eux-mêmes ne seront plus intangibles; postérieurement à 1926, les limitations pourront être remplacées par d'autres. Sous peine

de n'accorder aucun sens aux déclarations du gouvernement en cette matière et d'accuser les auteurs de la convention de manquer de logique, nous ne devons pas hésiter à voir dans cette clause de l'article 17, al. 10, la prévision d'une baisse des tarifs motivée par le développement de l'activité économique et le retour à la prospérité des affaires. Il n'en est pas moins vrai cependant que l'interprétation contraire pourrait être justifiée par les termes mêmes du texte cité.

Puis, afin de conserver une certaine souplesse dans le jeu de ces variations, tout en permettant aux usagers de se prémunir contre les conséquences fâcheuses résultant de changements trop fréquents et trop soudains, on a fixé à cinq années la durée de validité des maxima ainsi arrêtés. Leur revision sera, de la sorte, périodique jusqu'à l'expiration des concessions. Enfin, dans la limite de ces maxima, les remaniements partiels des tarifs qui seront jugés utiles pourront être effectués sur la proposition des réseaux ou du ministre des Travaux publics. Par suite de l'imprécision des termes employés, on doit estimer prévu tout remaniement tendant à la baisse aussi bien qu'à la hausse des tarifs.

On peut trouver surprenant les précaution prises par les réseaux pour assurer le relèvement de leurs tarifs postérieurement à l'expiration de la période dite de relèvement, alors que, précisément, les années qui la suivront sont considérées comme devant constituer une période de plein essor. Nous croyons trouver l'explication de cette préoccupation dans l'impossibilité à peu près certaine où les réseaux se trouveront d'asseoir leurs tarifs sur des bases stables pendant la période transitoire précédant l'arrivée du régime normal, et, par suite, dans la crainte que l'exercice 1926 n'accuse un déficit important. Ces relèvements afférents aux exercices 1927 et suivants devront seulement avoir lieu dans

les proportions envisagées par la convention. Si ces proportions ne sont d'ailleurs pas évaluées, elles sont cependant déterminées par l'article 17, alinéas 6 et 7, d'après le but à atteindre: rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Les augmentations proposées devront donc être calculées dans la limite des besoins nécessaires pour assurer le rétablissement de l'égalité entre les versements et les encaissements annuels du fonds commun.

Elles devront toutefois permettre aux réseaux de combler le déficit antérieur, en donnant au fonds commun le moyen de rembourser au Trésor public, dans le délai maximum de deux années, le montant des avances consenties au titre des exercices 1927 et suivants et le montant des annuités restant à courir, à partir de 1927, pour le service des obligations émises de 1921 à 1926 inclusivement. Nous avons dit à ce sujet que le service des annuités afférentes aux années 1921 à 1926 restait à la charge exclusive de l'Etat.

Dès lors, en dehors de l'hypothèse prévue par le texte et dans laquelle les versements du fonds commun dépasseraient ses encaissements, une proposition d'augmentation des prix de transport ne serait pas justifiée. Et cependant, toute proposition dans ce sens faite par le Conseil supérieur des chemins de fer est exécutoire de plein droit si, dans le délai d'un mois, le ministre des Travaux publics, après avis du ministre des Finances, n'y a pas fait opposition. La rigueur de cette clause, qui paraît au premier abord dangereuse pour les usagers du chemin de fer, nous semble devoir être atténuée par le fait même de la composition du Conseil supérieur, lequel comprend dans son sein un nombre de représentants du commerce et de l'industrie égal au nombre des représentants des réseaux intéressés au relèvement.

De son côté, le ministre des Travaux publics peut abaisser

tout ou partie des tarifs en vue de poursuivre le rétablissement de l'équilibre entre les recettes et les charges du fonds commun. Mais cette opération, sur l'opportunité de laquelle il aura dû consulter le Conseil supérieur, est subordonnée à une condition essentielle: elle ne pourra être effectuée qu'après le versement d'excédents au Trésor public par le fonds commun, ce qui suppose d'ores et déjà accomplis les prélèvements à opérer sur les recettes et le maximum de la réserve atteint (art. 18, § 2).

Le projet de la convention soumis à l'approbation de la Chambre des députés, en décembre 1920, prévoyait l'abaissement possible des tarifs après trois versements consécutifs au Trésor public. Cette précision avait été mal accueillie par la Chambre. En réalité, elle apportait une restriction grave au principe lui-même, dont elle subordonnait l'application à une condition sévère. La période de trois années consécutives était jugée trop longue, d'autant que, pratiquement, elle pouvait se trouver doublée, triplée et même ne jamais se produire: il suffisait pour cela qu'un intervalle d'une année séparât chaque versement. Le ministre paraissait armé d'un droit dont il pouvait ne jamais être appelé à faire usage.

Le projet présenté au Sénat ne comportait plus une restriction aussi nettement formulée, et le texte de la convention, tel qu'il lui fut soumis et tel qu'il est resté depuis lors, exige seulement, pour que le ministre puisse user de la faculté qui lui est donnée, que le fonds commun ait versé « des excédents » au Trésor public. Si l'on s'en tient à la lettre même de l'article 18, alinéa 2, l'abaissement des tarifs pourra être exécuté seulement après que la caisse des réseaux aura fait participer l'Etat dans les bénéfices réalisés pendant deux années, consécutives ou non. La durée de la

période pendant laquelle la fixité des tarifs majorés est alors assurée pourra varier de deux ans à l'infini, si le deuxième versement ne se réalise jamais. La terminologie imprécise employée ne permet pas de fournir une explication différente sur ce sujet. Si la pensée des contractants, Etat et compagnies, était d'aboutir à un résultat tout autre, il sera difficile de faire jouer la clause de l'article 18, alinéa 2, sans soulever de contestation de part ou d'autre.

Voilà comment, dans la convention du 28 juin 1921, la règle de l'automatisme des tarifs a été conçue et mise en pratique. Il n'y a pas là un principe absolu, puisque des exceptions, dont l'une au moins nous est déjà connue, y ont été apportées. En dehors des modifications générales des tarifs prévues dans le but d'équilibrer les recettes et les dépenses des réseaux, les encaissements et les versements du fonds commun, nous savons, en effet, que les remaniements partiels jugés utiles pourront être opérés, sur la proposition des réseaux ou sur la demande du ministre présentée dans les formes réglementaires. Les directions de chemins de fer et l'administration, consultées sur ce point par les commissions parlementaires, ont fait savoir qu'il s'agissait de remaniements partiels applicables à des objets nettement déterminés, transportés sur un parcours défini et pendant un laps de temps très restreint. L'alinéa 11 de l'article 17 viserait donc, en définitive, des modifications exceptionnelles nécessitées par les circonstances. Sans contester l'utilité de cette exception, nous estimons regrettable qu'aucune précision n'ait été apportée dans la rédaction du texte qui la prescrit.

Mais il est une autre exception beaucoup plus importante consacrée par la convention. Toute la réglementation dont nous avons essayé de décrire le fonctionnement s'applique

aux seuls tarifs généraux; les tarifs spéciaux, eux, n'y sont pas soumis. Ils sont donc soustraits à l'automatisme.

Il est stipulé, en effet, que l'abaissement de ces tarifs dont le taux paraîtrait contraire à l'intérêt national pourra être requis à toute époque par le ministre des Travaux publics (art. 9 de la convention). Cet abaissement est soumis à certaines formalités bien déterminées : approbation du Conseil des ministres, invitation au réseau ou aux réseaux intéressés de présenter à l'homologation des propositions dans le sens indiqué, et avis du Conseil supérieur si le ou les réseaux ne défèrent pas à cette invitation. Le Conseil supérieur pourra même, dans ce cas, se substituer au réseau requis, s'il estime l'abaissement justifié, et présenter à l'homologation ministérielle des propositions d'abaissement au lieu et place de ce réseau. Mais le ministre conserve le droit de faire triompher son point de vue et de poursuivre jusqu'au bout l'exécution de son dessein. Il n'est pas lié par l'avis du Conseil supérieur; il peut même transgresser un avis contraire de celui-ci émis après une seconde délibération, à la condition toutefois d'obtenir l'assentiment du Conseil des ministres.

La différence de traitement à laquelle sont soumis les tarifs spéciaux tient à ce que leur régime demande beaucoup plus de souplesse que celui des tarifs généraux. Une fixité trop grande risquerait de compromettre les intérêts à sauvegarder: ceux des usagers utilisant spécialement et habituellement les catégories de transport en vue desquels ces tarifs ont été établis. La convention du 28 juin 1921 a enlevé, dans ce but, le dernier mot aux réseaux, voire même au Conseil supérieur, pour le réserver au gouvernement. Rien ne prouve cependant que celui-ci soit plus qualifié que ceux-là pour connaître les besoins réels des diverses bran-

ches de l'industrie ou du commerce en cette matière. Le contraire paraît plus vraisemblable, étant données les connaissances acquises par les réseaux grâce à leur contact immédiat et quotidien avec leur clientèle accoutumée. La crainte de la résistance des réseaux aux propositions d'abaissement a seule conduit le gouvernement à faire triompher la solution opposée.

Dans la pratique, d'ailleurs, et de l'aveu même de M. Le Trocquer devant le Sénat, il est peu probable que le ministre des Travaux publics ne tienne aucun compte des suggestions des réseaux ou des avis du Conseil supérieur; le ferait-il, que les conséquences s'en feraient immédiatement sentir. Les rapporteurs de la commission des finances devant la Chambre ont ainsi défini ce qu'elles seraient : « Si le ministre venait à abuser de la faculté qui lui est laissée d'abaisser les tarifs spéciaux jusqu'à compromettre l'équilibre, cette rupture même l'obligerait à procéder, l'année suivante, à un relèvement général des tarifs, pour ramener le fléau de la balance vers l'horizontale. Tant il est vrai que l'automatisme, comme tous les dogmes, finira toujours par confondre les hérétiques qui tenteraient de se soustraire à ses lois. »

Sans avoir une confiance aussi entière dans les vertus du principe de l'automatisme tel qu'il fut compris par le gouvernement et tel qu'il résulte de la convention, nous croyons cependant que les décisions du ministre prises, en matière d'abaissement de tarifs spéciaux, au mépris des avis du Conseil supérieur n'auraient pas des effets très heureux. Elles se heurteraient d'abord à des difficultés d'application soulevées infailliblement dans ce cas par les réseaux et risqueraient de nuire à l'esprit de collaboration qui doit présider aux rapports des deux parties contractantes. Les usa-

gers n'en supporteraient-ils pas indirectement le contre-coup?

Enfin, il est certain que dans le cas où le ministre userait de son droit sans motif sérieux et d'une façon trop générale, soit sous la pression de facteurs étrangers à l'intérêt national, soit en raison de considérations d'ordre politique ou personnel, ses décisions compromettraient l'équilibre cherché entre les recettes et les dépenses, et l'obligeraient à autoriser postérieurement un relèvement de taxe sur une autre catégorie de tarifs.

Ces procédés ne seront très vraisemblablement que fort peu employés, rien ne laissant supposer une mauvaise volonté de la part des réseaux à déférer aux invitations qui leur seront adressées par le ministre. Nous préférons voir seulement dans le pouvoir accordé à celui-ci une menace, un moyen de coercition éventuel prévu pour obliger les réseaux à tenir compte des propositions gouvernementales, plutôt qu'un processus souhaitable de réalisation. Il est probable, d'ailleurs, que les réseaux, de leur côté, ne mettront pas le ministre dans l'obligation d'y recourir, à moins de circonstances spéciales méritant considération. Dans ce cas, le ministre hésitera certainement à poursuivre son dessein malgré l'opposition rencontrée.

SECTION III

LES PRIMES

Jusqu'ici, la convention n'a fait que poursuivre l'application des deux premiers principes posés au début des pourparlers : uniformisation dans l'exploitation des chemins de fer; création de la solidarité financière entre les divers réseaux existants. Si elle s'en était tenue là, l'assimilation de l'exploitation de nos chemins de fer à celle d'une industrie

privée, dans la mesure où la chose est possible, eût été très imparfaitement réalisée. L'entrepreneur agissant pour son propre compte exige un profit, profit qui n'apparaît pas dans notre matière. Les dépenses sont couvertes, le service des capitaux engagés assuré, mais l'excédent des recettes, s'il en existe, doit être versé dans les caisses de l'Etat. La critique du système se formulait alors ainsi : « Vous refusez de confier l'exploitation des chemins de fer à l'administration publique, vous rejetez la solution qui consiste à donner la gestion de tous les réseaux à l'Etat, en prétextant son incapacité, son inaptitude à exercer des fonctions pour lesquelles il n'est pas fait, et vous lui substituez de vastes organismes qui, sous couleur commerciale, exploiteront exactement dans les mêmes conditions que l'Etat pourrait le faire. Quels sont alors les facteurs du progrès ? Quels motifs obligeront les compagnies concessionnaires à améliorer le rendement de leurs lignes, de leur matériel, de leur personnel ? Quelles raisons auront-elles de faire toujours mieux, puisqu'elles sont certaines de voir assurer par le fonds commun le paiement de leurs dépenses, le service de leurs obligations, l'intérêt et le dividende de leur capital social ? Elles n'auront pas la possibilité de servir à leurs actionnaires le moindre superdividende au cas de réussite dans leurs efforts, de succès dans leurs initiatives heureuses.

Pour écarter l'épouvantail de la régie désintéressée, agité par les adversaires du projet gouvernemental, les commissions parlementaires et les compagnies élaborèrent le régime des primes à l'exploitation. Le but visé est « d'intéresser les compagnies et leur personnel à développer le trafic, à exploiter économiquement et à éviter les dépenses inutiles de construction ». (Rapport de la commission des finances devant la Chambre, n^{os} 1497 et 1498, p. 246.). Le système

à adopter devait dès lors permettre au personnel de tous les réseaux de participer, dans une certaine mesure, aux bénéfices éventuels de l'exploitation.

Il est bien évident que l'on ne pouvait songer à imposer aux agents des réseaux l'obligation de participer également aux pertes, en raison de l'impossibilité de récupérer en fin d'exercice déficitaire les sommes allouées l'année précédente. On a donc organisé seulement une participation aux bénéfices, encore que cette expression soit inexacte, appliquée au sujet qui nous occupe. Si, en effet, pour instituer le régime des primes on s'en était tenu à la définition même de ce mot : « excédent des recettes sur les charges et dépenses de toute nature », on eût écarté pour toujours la catégorie des réseaux les moins favorisés : Etat, Orléans et Midi. Il fallut donc imaginer un mode particulier et propre à l'industrie du chemin de fer.

Deux combinaisons différentes furent mises au point. La première, discutée et adoptée par la Chambre des députés en décembre 1920, ne fut pas insérée dans le texte définitif du projet de convention présenté au Sénat en juillet 1921. Nous en fixerons cependant les grandes lignes, avant d'aborder l'étude du système qui lui fut préféré et est actuellement en vigueur.

Le premier point sur lequel tout le monde se mit d'accord et qui resta le même dans les deux projets fut que la prime accordée aux réseaux et à leur personnel devait être fonction de deux éléments : le développement du trafic, l'économie dans les dépenses (art. 14). Il s'agissait dès lors de déterminer la nature de chacun de ces facteurs, l'importance respective à leur attribuer et les rapports qui les régiraient. Le projet primitif résolut ces questions de la façon suivante.

Ne possédant pas le point de départ certain indispensable au calcul de la prime, et qui, normalement, devait être le bénéfice réalisé sur l'exploitation, ou, plus exactement, ayant écarté ce point de départ pour le motif que nous avons indiqué, le gouvernement et les compagnies concessionnaires se trouvèrent dans l'obligation d'y suppléer. D'un commun accord, ils décidèrent l'adoption d'une quantité représentative arbitraire : le coefficient d'exploitation. Ce coefficient, dont nous avons déjà précisé la nature, est, non plus simplement la différence entre les dépenses et les recettes, mais le rapport de celles-ci entre elles, obtenu en divisant les dépenses par les recettes. Il représente, dans une certaine mesure, la qualité de gestion des réseaux.

En second lieu, il avait été décidé qu'au delà d'un certain tonnage, grande et petite vitesse, transporté, et d'un certain nombre d'unités de trafic, marchandises et voyageurs, effectué (tonne et voyageur-kilomètre), les réseaux auraient droit à une prime calculée d'après un taux déterminé (40 centimes et 30 centimes, par tonne, suivant que les marchandises auraient été chargées par les transporteurs ou par le public, et 2 millimes par unité de trafic). Les minima au-dessus desquels la prime devait être acquise avaient été fixés forfaitairement pour chaque réseau et représentaient à peu près les moyennes des tonnages et unités transportés de 1913 à 1919. On obtenait au moyen de ce premier calcul le principal de la prime.

Ces deux points acquis, il restait à combiner ces deux éléments, dont l'un, le premier, correspondait à l'amélioration dans la gestion ou à l'économie dans les dépenses, et l'autre, le second, au développement du trafic. Pour ce faire, en devait diviser le principal de la prime par le coefficient d'exploitation. Celui-ci devant, théoriquement, se trouver

d'autant plus faible que l'exploitation aurait eu lieu dans de meilleures conditions, le principal de la prime aurait été d'autant plus élevé que le diviseur aurait été plus réduit. Un exemple nous permettra de mieux comprendre le mécanisme de ces opérations. Soit deux réseaux, *A* et *B*, dont le principal de la prime, calculé suivant les données précédemment exposées, s'élève respectivement à 2 et 4 millions de francs. Nous remarquons que le réseau *B* devait être considéré comme ayant le plus intensifié son trafic pendant la période supposée. A s'en tenir là, sa récompense eût été de moitié plus élevée que celle de son collègue. Mais il fallait tenir compte des conditions de sa gestion. Or, pour un total de recettes de 100 millions, nous admettons que le réseau *A* ait dépensé 80 millions et le réseau *B* 90 millions. Le coefficient d'exploitation eût été de 80 pour cent pour le premier et 90 pour cent pour le second. Le réseau *A* aurait dû être considéré comme ayant exploité plus économiquement que le réseau *B*.

La combinaison de ces deux facteurs, obtenue au moyen de la division du montant du principal de leur prime par les coefficients d'exploitation, aurait alors donné les chiffres suivants : réseau *A*, 2 millions : $\frac{80}{100} = 2$ millions 500.000 francs; réseau *B*, 4 millions : $\frac{90}{100} = 4$ millions 444.444 francs. Le rapport du simple au double existant primitivement entre le principal des deux primes n'aurait donc pas été conservé; le réseau *B* aurait, en quelque sorte, subi une pénalisation du fait du moindre zèle dont il aurait fait preuve, par rapport au réseau *A*, dans la réalisation des économies de gestion. Si nous supposons, au contraire, aux deux réseaux le même coefficient d'exploitation, soit 80 centièmes, la prime définitive du réseau *B* se serait élevée à 5 millions. Dans ce dernier cas, le rapport de 2 à 4 pris comme exemple aurait subsisté jusqu'à la fin.

Ce système, qui avait été soumis à l'examen de la Chambre des députés, présentait le grave inconvénient de ne prévoir aucune pénalité pour le cas où le coefficient d'exploitation aurait été supérieur à l'unité (100 pour cent). Dans cette hypothèse, en effet, le réseau négligent aurait vu diminuer, mais non disparaître le principal de sa prime. Toutefois, la commission des finances avait acquis des compagnies la certitude de leur adhésion au principe d'une modification dans ce sens. Le principal de la prime devait être réduit de 4 pour cent par centième de coefficient supérieur à l'unité; de cette sorte, si le coefficient eût atteint 125 pour cent, la prime eût disparu complètement. En échange, le gouvernement avait promis d'augmenter la part de prime des réseaux de 1 pour cent du principal par centième d'économie réalisé au coefficient d'exploitation dans la tranche de 100 à 90 pour cent, de 2 pour cent dans la tranche de 90 à 75 pour cent, et de 3 pour cent dans la tranche comprise entre 75 et 60 pour cent.

Enfin, on avait essayé d'éliminer toute influence que les faits extérieurs indépendants de la volonté des réseaux eussent pu avoir sur l'importance de la prime, et d'empêcher ceux-ci de laisser leur déficit subsister ou s'accroître au cours des exercices successifs. Il eût été illogique, en effet, de permettre aux réseaux de bénéficier d'une diminution survenue dans le prix des matières premières comme il eût été injuste de leur faire supporter les conséquences d'une hausse sur les mêmes matières, l'une et l'autre devant avoir pour conséquence immédiate un abaissement ou un relèvement des coefficients d'exploitation sans que, dans aucun cas, le zèle ou la négligence des réseaux pût être mise en cause. On avait aussi estimé équitable de pénaliser les réseaux qui ne se seraient pas préoccupés de réduire, sinon de faire dis-

paraître entièrement, le déficit survenu au cours d'un exercice précédent.

Le gouvernement, d'accord avec les compagnies, avait décidé, pour obvier au premier inconvénient signalé, de rétablir fictivement l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'ensemble des réseaux toutes les fois qu'un fait extérieur eût risqué de modifier les résultats véritables de l'exploitation. Par une opération fictive, on devait donc, le cas échéant, augmenter ou diminuer les dépenses afin de les rendre égales aux recettes, et *vice versa*, de façon à voir l'ensemble se balancer.

Quant à la méthode préconisée pour pénaliser les réseaux coupables de quelque négligence dans l'extinction de leur déficit ou même de l'accroissement de celui-ci, elle devait consister dans une diminution de la prime. Toutefois, dans l'application de cette sanction, on devait tenir compte des efforts accomplis en vue de développer le trafic et d'augmenter les recettes. Avec le concours des ingénieurs du ministère des Travaux publics et des chemins de fer, on avait abouti à l'élaboration de la formule destinée à cet usage. Elle s'énonçait ainsi : la part de prime revenant aux réseaux subira une réduction supplémentaire de la moitié de la fraction de l'augmentation de cette différence, égale à la fraction des recettes que représente cette différence.

Cette définition était, paraît-il, la traduction exacte de la formule algébrique :

$$\Delta \frac{(D-R)}{2} \times \frac{D-R}{R}$$

— Δ étant le signe indicatif de l'accroissement d'une quantité variable, R symbolisant les recettes et D les dépenses, — qui, malgré son caractère passablement énigmatique et incompréhensible pour les profanes, avait été adoptée par les compagnies et les commissions parlementaires.

Le montant de la prime définitivement fixé d'après les calculs devait être partagé dans la proportion d'un tiers pour le réseau et de deux tiers pour le personnel.

Tel était le mode prévu pour la détermination de la prime de gestion promise aux réseaux, institué par le projet de convention soumis à l'approbation de la Chambre et voté par elle le 18 décembre 1920. Ce système n'était pas né viable. En dehors de ses défauts de complexité et d'obscurité, il renfermait des germes de difficultés et de contestations inhérents à l'assiette même de la prime. Nous voulons parler de la détermination et des redressements possibles des minima de transport au-dessous desquels les réseaux n'auraient pas eu droit à la prime. Ces dernières raisons ont, croyons-nous, beaucoup influé sur la décision qui a motivé l'abandon du procédé primitivement admis au Palais-Bourbon.

Le projet soumis à l'examen du Sénat, voté tout d'abord par lui, et finalement ratifié par la Chambre, est sensiblement différent du premier. Nous y retrouvons toutefois les deux éléments de base antérieurement adoptés : développement du trafic et économie dans les dépenses; mais les moyens employés pour les déterminer sont changés. On a laissé de côté les moyens d'appréciation tirés de l'importance du tonnage transporté et du coefficient d'exploitation. Le premier avait paru trop peu concluant, le second trop arbitraire. On a cherché à se rapprocher davantage de la réalité et on a substitué à ces points de départ les chiffres réels des dépenses et recettes effectués par chaque réseau au cours des exercices, à venir comparés à ceux d'un exercice type pris dans le passé. L'exercice choisi dans ce but fut celui de l'année 1920. La part de prime revenant au réseau et celle revenant au personnel sont calculées sépa-

rément, mais les procédés employés sont, à part de légères modifications, favorables d'ailleurs aux agents, les mêmes pour les deux catégories. Nous allons exposer le mécanisme du système devenu définitif.

Pour la facilité de nos explications, nous utiliserons la désignation par les lettres *A* et *B* des deux éléments constitutifs de la prime prévue par l'article 14 de la convention, l'élément *A* représentant l'accroissement du trafic, et l'élément *B*, l'économie réalisée dans les dépenses.

L'élément *A* de la prime d'un réseau est calculé au taux de 3 pour cent sur l'excédent de la recette de l'exercice considéré comparé à l'exercice 1920. L'élément *B* doit être calculé au taux de 1 pour cent sur la diminution, par rapport à l'exercice 1920, de l'insuffisance des recettes comparées aux dépenses; ou, si les recettes sont supérieures aux dépenses, au taux de 1 pour cent sur le total de l'excédent envisagé et de l'insuffisance de 1920. La précaution prise par les rédacteurs de la convention du 28 juin 1921 envisageant d'abord une diminution dans les insuffisances de recettes et, postérieurement, un excédent de recettes, paraît parfaitement logique quand on connaît la situation des réseaux à l'époque où se place la négociation du nouveau régime de nos chemins de fer. Mais on peut espérer que, grâce à cette réorganisation, l'insuffisance de recettes qui était la règle depuis 1914 deviendra, dans l'avenir, l'exception.

Pour les réseaux du Nord et de l'Est, cruellement éprouvés pendant les hostilités, et en raison de leur situation spéciale de réseaux desservant des contrées en partie dévastées, le taux de 1 pour cent pour le calcul de l'élément *B* a été élevé à 2 pour cent. Cette majoration est toutefois temporaire; elle jouera seulement pendant les années 1921 à 1924 inclus. Passé ce délai, elle décroîtra à raison d'un

dixième par an jusqu'à complète disparition. A partir de 1934, le taux de l'élément *B* sera donc le même pour tous les réseaux. Ce taux ne sera d'ailleurs pas immuable. Pour encourager les réseaux à entrer résolument dans la voie des économies, la convention stipule une mesure de faveur applicable aux exercices qui suivront celui où les recettes de l'ensemble des six grands réseaux auront égalé le total des prélèvements à effectuer au fonds commun, conformément aux dispositions de l'article 15 étudié précédemment; c'est-à-dire à partir du moment où l'équilibre entre les recettes et les dépenses aura été réalisé; l'élément *B* de la prime sera alors majoré de 1 pour cent de la diminution de l'insuffisance ou de l'accroissement de l'excédent par rapport à l'exercice d'équilibre.

Comment sera déterminé le montant des recettes et des dépenses? Pour ce faire, il nous faut tout d'abord envisager différemment les recettes elles-mêmes suivant qu'elles serviront de base au calcul de l'un ou de l'autre des éléments de la prime. Les recettes sur lesquelles sera calculé l'élément *A* ne doivent pas comprendre le produit des majorations appliquées aux tarifs de l'exercice 1920. Le développement du trafic, représenté par l'accroissement des recettes, sera donc décompté d'après le tarif ancien, sans qu'il soit tenu compte des relèvements autorisés par les lois des 1^{er} avril 1918 et 14 février 1920. On ne fera même pas entrer en ligne de compte les prix des transports en service, qui doivent être supportés par le compte « exploitation », ni le produit de la vente au public des excédents d'énergie électrique, ni celui des péages perçus sur les lignes de transports électriques. Au contraire, le montant des recettes qui servira au calcul de l'élément *B* sera considéré dans son intégralité. Le produit de toutes les majorations de tarifs (autorisées

ou qui le seront), les revenus de toute nature, y doivent être incorporés.

Quant aux dépenses, elles devront représenter : 1° la totalité des dépenses d'exploitation (al. *a* de l'art. 15 de la convention), des insuffisances de participations financières et des exploitations annexes, les redevances, remboursements, annuités et toutes autres charges incombant aux réseaux (al. *c* de l'art. 15), déduction faite des résultats des grandes ceintures; 2° la moitié du montant des charges effectives du capital social et des emprunts de toute nature définis à l'alinéa *b* de l'article 15, et du dividende du capital-actions (art. 15, al. *d*); 3° le montant des primes acquises au réseau et à son personnel à partir de l'année 1922.

A cela près que les charges du capital et des emprunts seront seulement comptées pour moitié, la totalité des dépenses des réseaux servira donc de base au calcul de l'élément *B*. Mais pour éviter d'allouer une prime dont une part importante serait la conséquence de faits indépendants de leur volonté et non le résultat de leurs efforts tendus vers la réalisation d'économies dans la gestion, on a posé le principe d'une déduction à opérer sur les dépenses d'exploitation. Nous avons indiqué que la cause principale de la hausse du coût des transports par fer se trouvait être l'élévation considérable des prix du charbon. Il n'est pas déraisonnable de croire qu'en 1925 le prix de ce combustible sera, sinon égal à celui d'avant-guerre, du moins bien au-dessous des cours pratiqués en 1920. Or, l'exercice de comparaison étant celui de cette année-là, il est probable que les dépenses de 1925, comparées à celles de 1920, accuseront de ce chef une diminution importante. Cette économie factice entraînerait une augmentation proportionnelle de la prime sans avoir coûté le moindre effort; ce résultat ne serait pas équi-

table. On a décidé, dès lors, de retrancher des dépenses d'exploitation de 1920 « la moitié de la différence entre la dépense en combustible consommé pour la traction des trains pendant l'année 1920 et la dépense correspondante de 1921 » (art. 14, al. 9), pour le calcul des primes afférentes aux exercices 1921 à 1926. Pour le calcul des primes afférentes aux exercices 1927 et suivants, il sera déduit des dépenses de 1920 la totalité de la différence existant entre les exercices 1920 et 1927 sur le même chapitre.

Cette méthode possède, sur celle préconisée dans le système abandonné, l'appréciable avantage d'être claire et de correspondre à une réalité tangible. Mais elle lui paraît inférieure cependant en ce qu'une réduction de la part de prime revenant au réseau est seulement prévue en raison de l'économie forcée provenant de la baisse du prix d'achat des combustibles. Or, il est bien d'autres causes de réduction des dépenses qui, pour être moins importantes que celles-là, mériteraient cependant d'être retenues; nous citerons seulement la diminution de valeur des autres matières premières employées par les chemins de fer : le fer, l'acier, la fonte, le bois, la peinture, etc., et la réduction probable des salaires du personnel. La première formule adoptée était donc plus complète sur ce point.

Nous connaissons maintenant tous les facteurs qui concourent à l'établissement de la prime des réseaux; son calcul apparaît comme devant être facilement conduit. Mais on a voulu éviter un accroissement indéfini de son montant. Dans ce but, trois mesures de précaution ont été prises. La première consiste dans une limitation proprement dite de l'importance de la prime; les deux autres, tout en poursuivant le même résultat à l'égard des réseaux, tendent à faire profiter les usagers des conséquences heureuses de la

bonne exploitation de nos chemins de fer. La première mesure restrictive est constituée par un abaissement du taux de base de l'élément *A*. Cet élément, qui, normalement, doit être le moins important, aura son taux réduit de 3 à 2 pour cent lorsque l'excédent des recettes de l'exercice considéré dépassera 20 pour cent de la recette de 1920.

Et si, malgré ce frein, le total des deux éléments *A* et *B* dépasse le tiers de la somme fixée pour chaque réseau au titre du dividende, le deuxième procédé de limitation entrera en jeu. La première moitié de cet excédent seule sera allouée au réseau; la seconde moitié sera versée au fonds commun.

Enfin, si, une fois ce partage effectué, le total de la prime dépasse encore les deux tiers du dividende, les deux tiers de ce nouvel excédent seront encore versés au fonds commun. Cette dernière clause constitue le troisième mode de limitation. Elle semble bien ne devoir jamais fonctionner, en raison de l'élévation du total des éléments *A* et *B* qu'elle laisserait supposer. Néanmoins, le système des versements organisé au profit du fonds commun est un moyen de faire participer les usagers aux bénéfices de l'exploitation, puisque la condition première de l'abaissement des tarifs est le versement d'excédents par le fonds commun au Trésor public, et que ces versements sont naturellement subordonnés aux disponibilités que lui fourniront les réseaux. Ces limitations apportées à un accroissement indéfini de la prime ont paru suffisamment larges pour laisser aux réseaux l'espoir d'une récompense appréciable et ne pas décourager leur bonne volonté (1).

Mais, d'autre part, cette récompense, qui doit croître au

(1) Voir à l'annexe I le montant des primes allouées aux réseaux pour l'année 1921.

prorata des économies réalisées, sera diminuée proportionnellement à la négligence des réseaux appréciée d'après l'augmentation des insuffisances de leurs recettes comparées à celles de l'exercice type. Si l'exercice de l'un quelconque des six grands réseaux se solde par une augmentation de recettes sur l'exercice 1920, mais que le déficit de l'exercice envisagé soit aussi élevé que celui de 1920, ce réseau se verra seulement allouer une prime calculée au titre de l'élément *A* correspondant au développement du trafic; il ne pourra prétendre, dans ce cas, à aucune allocation au titre de l'élément *B*, correspondant à l'économie dans les dépenses. Il n'y a pas là, à vrai dire, une pénalité, mais une conséquence directe de l'application régulière des principes édictés par la convention. Le même raisonnement pourrait être suivi en ce qui concerne le développement du trafic, le calcul des deux éléments devant être opéré séparément.

Le paragraphe 11 de l'article 14 de la convention prescrit, par contre, une pénalité applicable en cas d'augmentation du déficit. Si l'insuffisance de recettes d'un exercice quelconque est supérieure à celle de 1920, en vue d'obliger le réseau taxé d'incurie à prendre toutes mesures utiles pour éviter le retour de semblables faits, une réduction égale aux deux centièmes de cette augmentation sera opérée sur la prime acquise au titre de l'élément *B* de l'exercice suivant, et, si c'est nécessaire, des primes *B* des exercices ultérieurs, jusqu'à complet amortissement. Au premier abord, il eût paru plus logique de faire supporter cette pénalité par la prime acquise au titre de l'élément *A*, afférent à l'exercice en cause. Mais cette part de prime, avons-nous dit, sera de beaucoup la moins considérable. Le développement du trafic, s'il est illimité en principe, doit se trouver cependant plus restreint dans la pratique que le

facteur économie dans les dépenses, parce que subordonné à des considérations d'ordre général contre lequel certains efforts ne peuvent prévaloir. Pour ce motif, d'ailleurs, aucune pénalité applicable à l'élément *A* n'a été prévue. Nous croyons trouver l'explication de cette décision dans le fait que la pénalisation encourue serait susceptible d'absorber, ou même de dépasser, le montant de l'élément *A* et de supprimer toute prime au réseau de cette année-là. Peut-être aussi a-t-on voulu conserver à chaque élément son identité propre et son indépendance vis-à-vis de l'autre. Le résultat atteint eût, en tout cas, dépassé le but poursuivi, qui ne fut pas de priver un réseau de toute prime pendant une année quelconque, dans la crainte de causer un découragement et d'occasionner le désintéressement du personnel.

La part de prime revenant à celui-ci est en effet calculée de la même façon que celle allouée aux réseaux. Toutefois, des modalités spéciales l'affectent. Ainsi, le total des éléments *A* et *B* qui la composent n'est pas sujet aux limitations prévues pour la prime revenant aux réseaux et résultant des versements à effectuer au fonds commun au-dessus d'un certain chiffre. D'autre part, les mêmes éléments sont comptés pour le double de leur valeur.

Le résultat atteint dans le premier système exposé, attribuant au personnel les deux tiers du total de la prime allouée à un réseau, aurait été dépassé dans le système actuel si l'on s'en était tenu là. Pour éviter un accroissement excessif, un point d'arrêt a été fixé : le doublement des éléments constitutifs de la prime du personnel n'aura plus lieu lorsque le total de cette dernière représentera 1,50 pour cent de la recette de l'exercice considéré et servant de base au calcul de l'élément *A*. A partir de ce moment-là, la prime continuera à croître par l'addition du surplus des éléments *A* et *B* comptés pour leur valeur simple.

La restriction imposée est importante. Il convient de remarquer que le pourcentage à atteindre porte sur le chiffre des recettes pris comme base de calcul de l'élément *A*, c'est-à-dire sur les recettes brutes diminuées du produit de toutes les majorations appliquées aux tarifs de 1920. Mais cette limitation apportée à l'accroissement de la prime du personnel contre-balancerait-elle l'avantage concédé du fait qu'elle se trouve soustraite aux obligations imposées à la prime des réseaux (versements au fonds commun), qu'elle conserverait cependant un avantage aux yeux des agents : celui de ne pas prendre sa source dans un rapprochement avec le dividende du capital social.

Quant aux bases de la répartition de la part de prime leur revenant entre les membres du personnel, elles seront fixées par décret délibéré en Conseil d'Etat et rendu sur la proposition du ministre des Finances, après avis du Conseil supérieur des chemins de fer.

Dans le système tel qu'il résulte de la convention du 28 juin 1921, deux points ont soulevé devant les Chambres de très vives controverses. Tout d'abord le choix de l'exercice 1920 comme exercice de base pour la détermination des éléments *A* et *B* fut vivement critiqué. Ensuite, l'affectation que devait recevoir la part de prime revenant au personnel fut l'objet de discussions très serrées. Nous en dirons quelques mots avant d'abandonner ce sujet.

Sur le premier point, les critiques formulées dénonçaient comme regrettable le choix d'un exercice de comparaison correspondant à une année où le trafic fut considérablement réduit et le déficit des réseaux supérieur à celui des années passées. La décision prise s'explique ainsi. Trois hypothèses ont été envisagées pour fixer ce choix. Il fallait choisir entre un exercice passé (malgré l'anomalie qu'ils présentaient

tous depuis 1914), l'exercice précédant immédiatement l'exercice considéré, ou bien la moyenne de plusieurs exercices antérieurs. Les deux dernières solutions présentaient entre elles une grande analogie; la seconde aboutit, en effet, au même résultat que la première. Elles n'ont pas été retenues en raison du grave inconvénient qu'il y avait à faire dépendre la prime afférente à un exercice quelconque des résultats obtenus pendant l'exercice le précédant, quelles que fussent la nature et l'importance des dépenses grevant ledit exercice. Il eût suffi, par exemple, que les dépenses de l'année 1930 eussent été rendues particulièrement imposantes par la confection de travaux complémentaires anormaux, pour que la prime de l'année 1931, moins chargée sur ce point, se fût trouvée, par comparaison, de beaucoup augmentée, sans autre motif que celui d'une diminution dans les dépenses effectuées au même titre. Et si l'exercice 1932 se fût clos avec un compte très chargé du même chef, la prime y afférente eût subi, par comparaison avec celle de l'exercice 1931, une réduction très sensible. Il semble donc bien que l'on se soit préoccupé d'éviter de trop grandes et trop brusques fluctuations dans le montant des primes revenant aux réseaux et à leur personnel.

Un second argument fut mis en avant pour repousser l'adoption d'une année à venir. Il était tiré de la nature des dépenses engagées pour travaux complémentaires. A la différence des dépenses d'exploitation proprement dites, — celles-ci sont annuelles et doivent disparaître des comptes aussitôt clos l'exercice auquel elles se rattachent, — le total des dépenses pour confection de travaux complémentaires doit entrer en ligne de compte depuis l'année où ils ont été commencés jusqu'à l'exercice courant. Or, il ne pourrait en être ainsi si l'on comparait les dépenses d'une année déterminée à celles de l'année la précédant immédiatement,

car aucune **portion des travaux** complémentaires supposés ne figurerait alors dans les années postérieures. En fait, les résultats réels sur lesquels on a voulu établir le calcul des primes se seraient trouvés faussés.

Il ne restait donc plus que l'hypothèse de l'exercice étalon antérieur et immuable. Mais le choix s'est alors trouvé très réduit par suite des circonstances : les années de guerre ont été écartées *a priori* comme représentant un régime d'exception très éloigné des conditions normales d'exploitation; l'année 1921 n'était pas encore achevée et elle devait d'ailleurs commencer l'ère d'application du nouveau régime d'organisation (art. 1^{er}, de la convention); il restait donc l'année 1920. Malgré les inconvénients signalés, auxquels on a tenté d'apporter quelque palliatif en stipulant les modalités édictées aux alinéas 9 et 10 de l'article 14, étudiées *supra*, l'accord s'est fait sur cet exercice.

En ce qui concerne l'affectation à donner à la part de prime revenant au personnel, deux méthodes différentes ont été préconisées. Le projet de loi approubatif de la convention porté primitivement devant la Chambre des députés et adopté par elle contenait à ce sujet deux amendements (Charlot et de Ramel) et une disposition gouvernementale. Ce texte posait le principe de l'application de la loi du 26 avril 1917, sur les sociétés anonymes à participation ouvrière, au réseau de l'Etat. Il prévoyait la création d'une société commerciale coopérative de main-d'œuvre dans les autres réseaux, et son adaptation aux statuts financiers actuels de compagnies concessionnaires. Nul obstacle d'ailleurs ne s'opposait à ce que les compagnies modifient leur statut financier pour le faire entrer dans le cadre de la loi du 26 avril 1917. Le versement à la société coopérative du réseau de la moitié de la part de prime revenant à tout

agent qui en faisait partie était obligatoire. Les fonds ainsi amassés devaient servir à l'acquisition d'actions de capital du réseau intéressé, ou, à défaut, d'actions des autres réseaux.

Il était aussi prévu la création d'une caisse autonome destinée à recevoir la deuxième moitié de la part de prime acquise à tout agent et que celui-ci lui aurait spontanément confiée. Ces fonds auraient été consacrés, soit à l'achat d'actions des réseaux, soit à des versements à des caisses d'assurance ou de prévoyance sociale, suivant le désir exprimé par les intéressés.

L'achat, par ces moyens, des actions des grands réseaux était toutefois limité chaque année au quart du capital employé, et, en totalité, au quart du capital social de chaque réseau. Le surplus de la part versée obligatoirement pouvait être employé à l'achat d'obligations des réseaux ou autres emprunts garantis par l'Etat ou émis par lui.

La loi du 28 octobre 1924 laisse subsister la majeure partie des dispositions énoncées, mais elle change toutefois en une simple faculté l'obligation pour l'agent de verser à la société coopérative la moitié de sa part de prime (amendement Billet et Delpierre). La thèse du versement obligatoire a été finalement considérée comme portant une atteinte directe au droit de libre disposition appartenant à tout individu sur ce qui lui appartient. Nous estimons que cette décision compromet gravement le résultat poursuivi tout d'abord, qui tendait à faire passer une partie des actions des réseaux aux mains du personnel en vue de l'intéresser plus directement à une bonne exploitation des chemins de fer. De ce fait, l'article 3 de la loi devient à peu près sans objet.

CHAPITRE IV

Conditions auxquelles l'accord a été conclu entre l'État et les compagnies concessionnaires.

Les termes d'un contrat obligeant également les deux parties qui l'ont signé, aucune modification n'y peut être apportée sans le consentement réciproque des contractants. L'Etat et les compagnies concessionnaires des réseaux du Nord, de l'Est, de Paris-Lyon-Méditerranée, de l'Orléans et du Midi étaient liés par les conventions de 1883 et leurs cahiers des charges. En 1920-1921, la situation financière désastreuse des compagnies avait démontré la nécessité d'un changement. Cet état de fait, joint à l'obligation indiscutable d'assurer malgré tout le fonctionnement des transports par voie ferrée, fit envisager la possibilité de venir en aide aux réseaux d'intérêt général. De son côté, le gouvernement français était désireux de procéder à un remaniement dans l'organisation des chemins de fer et d'adopter une politique spéciale à l'industrie des transports par fer. Nous avons vu sur quel terrain l'entente s'était faite et quel en était le résultat; il nous faut relater maintenant l'importance même des avantages abandonnés par l'un et l'autre des négociateurs.

SECTION PREMIÈRE

AVANTAGES CONCÉDÉS PAR L'ETAT AUX COMPAGNIES

Au nombre des avantages concédés par l'Etat aux cinq compagnies concessionnaires, nous rencontrons tout d'abord la garantie d'intérêt, découlant du jeu même des prescriptions de la convention et dont nous avons déjà parlé. Nous la mentionnons à nouveau dans ce chapitre parce que, si elle ne constitue pas par elle-même une innovation par rapport au régime antérieur, elle comporte cependant des conséquences qui en modifient la portée. Sous l'empire des conventions de 1859-1883, les revenus des compagnies étaient garantis par l'Etat en ce sens que ce dernier leur consentait l'avance du montant des déficits existant en fin d'exercice; mais il y avait là seulement une *avance*. Le Trésor public se trouvait créancier des réseaux ainsi endettés, et ceux-ci devaient effectuer le remboursement des prêts faits à ce titre. Jusqu'à ce moment-là, d'ailleurs, ils payaient à l'Etat les intérêts des sommes avancées. Si, à l'expiration des concessions, les dettes ne se trouvaient pas éteintes, leur montant devait en être imputé sur la somme revenant aux réseaux du fait de la reprise de leur matériel par l'Etat. La même solution devait être envisagée au cas de rachat.

Sous le régime institué par la convention dernière, le banquier des réseaux est changé : l'Etat n'est plus chargé de faire les avances nécessaires aux compagnies; le rôle qu'il jouait précédemment est tenu actuellement par le fonds commun. Mais, à la différence du Trésor public, le fonds commun ne fait pas d'avance remboursable : caisse alimentée par l'excédent des recettes, il verse aux réseaux déficitaires le montant de leurs insuffisances sans espoir de récupération possible. Si, éventuellement, ses versements dépas-

sent ses encaissements, l'équilibre sera rétabli grâce à un relèvement des tarifs. En définitive, c'est donc l'usager des chemins de fer qui supportera les conséquences du déficit. Dans ces conditions, lors de l'arrivée du terme de leur concession ou au cas de rachat par l'Etat, les compagnies n'auront pas de passif à éteindre de ce chef, et la prime d'éviction à leur allouer s'en trouvera augmentée d'autant.

Dans le même ordre d'idées, nous mentionnerons la situation spéciale faite aux Compagnies du Midi et de l'Orléans.

Les dettes de garantie antérieures à 1914 ont fait l'objet d'une disposition différente de celle qui prévoit le règlement des dettes contractées au même titre pendant la guerre. Leur montant est arrêté à la date du 31 décembre 1913; elles cessent de porter intérêt à partir de cette date, sauf au cas où l'Etat procéderait au rachat de l'un des réseaux intéressés avant le 1^{er} janvier 1928; dans ce cas, les intérêts simples seraient alors calculés du 1^{er} janvier 1921 au jour du rachat. Elles ne sont exigibles qu'en fin de concession ou au cas de rachat. Or, ces dettes s'élevaient, au 31 décembre 1913, à 617 millions 343.808 fr. 01, sur lesquels la Compagnie de l'Est était redevable de 259.676 fr. 67, la Compagnie d'Orléans, de 280 millions 173.667 fr. 45, et celle du Midi, de 336 millions 910.463 fr. 89.

La dette de l'Est fut éteinte en mars 1914. Au 2 août suivant, l'Etat ne se trouvait donc plus créancier que des deux Compagnies de l'Orléans et du Midi, pour une somme de 617 millions 084. 131 fr. 34. Il est à peine besoin d'indiquer que, pendant les années suivantes, aucune des deux compagnies n'a remboursé sa dette à l'Etat. Du total de ces dettes, il faut toutefois déduire le montant des ristournes faites ou à faire aux deux réseaux en exécution des prescriptions de l'avenant au traité Cotellet. Cette opération faite, les

dettes de garantie afférentes aux exercices antérieurs à 1914 se trouvent réduites à 152 millions 924.867 fr. 45 pour l'Orléans et à 293 millions 270.463 fr. 89 pour le Midi, soit un total de 446 millions 195.331 fr. 34 restant dus à l'Etat. L'intérêt annuel de ce capital, calculé au taux statutaire de 4 pour cent pour la Compagnie d'Orléans et de 3 pour cent pour le réseau du Midi, serait de 18 millions 915.108 fr. 62.

Par suite des dispositions de la convention du 28 juin 1921, l'Etat a renoncé à la perception de cet intérêt; il en a fait remise aux compagnies débitrices. Mais, en revanche, il n'a pas permis à ces dernières de se libérer au moment jugé par elles opportun; elles devront conserver leurs dettes jusqu'à l'époque de leur rachat ou de l'expiration de leur concession; le montant de ces dettes sera alors imputé sur le montant de la prime d'éviction calculée à ce moment. L'explication de la conduite du gouvernement se trouve dans l'organisation financière nouvelle.

Laissant de côté, pour y revenir dans un instant, la question des dettes de même nature pendant la période de 1914-1920, nous constatons que le paiement des intérêts des dettes de garantie de l'Orléans et du Midi ainsi que le paiement du capital lui-même offraient quelques inconvénients. Avec le système actuel, l'autonomie financière des réseaux n'existe plus; la libre disposition de leurs recettes leur est retirée. En dehors des prélèvements limitativement énumérés par l'article 13 de la convention, les réseaux ne peuvent, en effet, distraire aucune somme sur le produit de leurs recettes. Si le gouvernement eût exigé le paiement des intérêts des dettes de garantie antérieures à 1914, s'il eût exigé ou permis le remboursement du capital pendant le cours des années postérieures à 1920, il eût mis le fonds commun, substitué à la caisse des compagnies, dans l'obligation de

payer ces intérêts ou d'éteindre ces dettes. Or, tout versement fait par le fonds commun pouvant avoir comme conséquence éventuelle un relèvement des tarifs, l'usager des chemins de fer eût finalement risqué d'être appelé à combler le déficit creusé de ce chef. En procédant comme il l'a fait, le gouvernement a privé le Trésor public d'une perception annuelle de 19 millions, mais il a laissé à la charge exclusive des compagnies en cause le total du principal de leurs dettes.

Quant aux dettes de garantie contractées par les mêmes compagnies, ainsi que celles de l'Est, pendant les années 1914 et suivantes jusqu'à la date de mise en vigueur du nouveau régime (1^{er} janvier 1921), le gouvernement a renoncé purement et simplement à en poursuivre le remboursement. L'importance des sommes ainsi abandonnées et perdues pour le Trésor public peut être approximativement évaluée d'après les éléments suivants :

La dette contractée par l'Est pendant la période de 1914 à 1919 s'élève à 475 millions 480.530 fr. 52; celle de l'Orléans, à 273 millions 036.883 fr. 02; et celle du Midi, à 179 millions 347.728 fr. 43. Les sommes dues au même titre par le Nord et le P.-L.-M., pour la seule année 1914, s'élevaient respectivement à 14 millions 338.191 fr. 76 et 36 millions 509.194 fr. 52. (La garantie d'intérêts expirait pour ces réseaux le 31 décembre 1914.) L'Etat était donc créancier de ce fait, à l'égard des cinq compagnies concessionnaires, de 978 millions 712.528 fr. 27. De ce total, il faut défalquer le montant des ristournes faites ou à faire conformément aux dispositions de l'avenant au traité Cotellet (1).

(1) Les comptes de ce chef n'étant pas définitivement apurés, nous n'avons utilisé que des chiffres approximatifs et mentionnés dans le rapport de la Commission des finances de la Chambre des députés.

Il restait alors un passif de 619 millions 565.141 fr. 97, qui, augmenté des déficits accusés par l'exercice 1920 pour les cinq réseaux concédés, s'élevait à 3 milliards environ. Il est à noter que, pour la détermination de ce chiffre, les sommes dues aux réseaux au titre de l'avenant au traité Cotellet n'ont été utilisées, en ce qui concerne le Nord et le P.-L.-M., que jusqu'à concurrence du montant des dettes de garantie de l'année 1914. Pour l'Orléans et le Midi, les ristournes de ce chef ont été déjà intégralement employées à la réduction des dettes de garantie antérieures à 1914.

Mais nous savons que les Compagnies du Nord et du P.-L.-M. ne jouissaient plus de la garantie d'intérêts depuis le 1^{er} janvier 1915. Nous avons vu que, dans un but d'intérêt national et pour permettre à ces réseaux de poursuivre leur exploitation pendant la période de guerre, l'Etat leur avait accordé, par la loi du 26 décembre 1914, la faculté d'inscrire à leur compte de premier établissement le montant des emprunts contractés pour couvrir les déficits éventuels. Or, le Nord s'est trouvé dans l'obligation d'emprunter, pendant les cinq années de guerre, 484 millions 223.294 fr. 34, et le P.-L.-M., 697 millions 417.616 fr. 94. Le total, 1 milliard 681 millions 640.911 fr. 28, s'est trouvé réduit à 1 milliard 215 millions 687.297 fr. 56, par suite de l'imputation sur son montant des ristournes dues à ces deux compagnies au titre de l'avenant au traité Cotellet et non utilisées déjà par l'extinction des dettes de garantie afférentes à l'année 1914.

Le gouvernement allait-il laisser à ces réseaux la charge de ces emprunts, alors qu'il avait admis le principe de l'annulation de dettes de guerre et qu'il avait fait remise de ces dettes contractées à son égard par l'Est, l'Orléans et le Midi? L'affirmative paraissait impossible. Elle l'était d'autant plus, que l'adhésion des réseaux du Nord et du P.-L.-M.

au système de réorganisation financière prévu par le projet de convention était escomptée comme devant favoriser le fonctionnement de celui-ci. Il faut ajouter d'ailleurs que, en dehors de ces considérations, l'équité commandait l'égalité de traitement vis-à-vis de toutes les compagnies concessionnaires. Dès lors, le gouvernement s'est engagé à rembourser au Nord et au P.-L.-M les sommes portées ou à porter à leur compte d'établissement par application de l'article 20 de la loi du 26 décembre 1914 et non couvertes déjà par des reversements ou des remboursements.

Ce remboursement sera effectué par annuités et au moyen de prélèvements accomplis chaque année par les réseaux sur le total brut de leurs recettes, en exécution de l'article 13.

La remise de la totalité des dettes contractées par les compagnies concessionnaires pendant la guerre de 1914-1919 est donc un fait accompli. Cet abandon de créances importantes par l'Etat et l'acceptation de prendre à sa charge les déficits des réseaux exclus de la garantie, pendant la même période, par le jeu des conventions antérieures, est justifié par la tendance moderne qui s'est annoncée au début de la guerre et s'est affirmée au cours des années suivantes. La loi du 26 décembre 1914 avait posé le principe de l'élaboration d'une loi sur les réparations à accorder pour dommages occasionnés par des faits de guerre; les lois du 17 avril 1919 et du 24 juin de la même année ont consacré la théorie de la responsabilité de l'Etat pour dommages subis de ce chef par les choses et les personnes.

Cette théorie trouve son point de départ dans la loi du 14 août 1793, qui avait décidé que tous les citoyens seraient indemnisés des pertes éprouvées du fait de l'invasion de l'ennemi sur le territoire français ou à l'occasion de démoli-

tions exigées par la défense nationale. Ce principe ne fut d'ailleurs jamais appliqué. Sous le Directoire, la loi du 11 vendémiaire an VI avait admis le principe d'une obligation « morale » de secours aux victimes de la guerre par l'Etat; la loi du 28 avril 1816 confirma cette idée d'obligation simplement morale, mais n'alla pas plus loin; elle reconnut que l'Etat pouvait accorder un secours, mais n'y était pas obligé. Au cours du dix-neuvième siècle, il s'est donc produit une régression dans les idées conçues sur ce sujet à la fin du siècle précédent.

Au début du vingtième siècle, le principe de l'obligation effective incombant à l'Etat de réparer les dommages causés par des faits de guerre n'était pas encore nettement reconnu. La notion de souveraineté de l'Etat, de son indépendance en matière diplomatique, et la théorie de la force majeure conduisaient encore à l'idée de non-responsabilité de l'Etat. La guerre de 1914 a modifié profondément, et dès son début, le caractère de cette théorie : la faculté pour l'Etat de réparer les dommages occasionnés aux particuliers est devenue une obligation positive. En conséquence, la règle admise pourrait s'énoncer ainsi : le préjudice causé à une minorité par un service public fonctionnant dans l'intérêt de la collectivité, alors même que ce service serait celui de la défense nationale, doit être supporté par la caisse collective.

Nous n'avons pas à chercher ici si la théorie actuelle est équitable; il nous suffit de savoir qu'elle est consacrée par la légalité. Il n'y avait plus alors aucune raison d'en écarter l'application au moment où il s'est agi de liquider la situation des compagnies de chemin de fer d'intérêt général. La décision prise par le gouvernement a d'ailleurs été en partie déterminée par la considération spéciale suivante : les compagnies ont été dépossédées de leurs réseaux pendant la

guerre; en réalité, l'exploitation des voies ferrées a été assurée par l'Etat et, presque entièrement, pour son propre compte. Il parut donc injuste de leur faire supporter les conséquences d'un état de choses auquel elles n'avaient pas eu la possibilité d'apporter un remède.

Les gouvernements de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis ont usé d'un procédé analogue à l'égard des réseaux anglais et américains. Ils ont garanti à ceux-ci, pendant la période de guerre, un résultat égal à celui de l'année ou des trois années antérieures à celle où la nation était entrée en guerre.

Puis, toujours faisant application du même principe, l'Etat s'est engagé à réparer les dommages matériels causés aux réseaux par les faits de guerre (matériel roulant, outillage, approvisionnements, etc.) et à remettre les réseaux eux-mêmes dans l'état où ils se trouvaient le 2 août 1914, à charge par eux de faire les avances nécessaires au moyen d'emprunts dont le service serait assuré par l'Etat, et contre abandon de toute réclamation formulée au titre de dommages de guerre. L'Etat français est, en outre, subrogé dans tous les droits appartenant aux réseaux contre l'Allemagne en vertu du traité de paix, réserve faite toutefois des dommages causés à leur domaine privé.

Le gouvernement s'est encore préoccupé d'améliorer la situation des compagnies en facilitant leurs opérations financières. Nous avons insisté (chap. I^{er}) sur les inconvénients que présentaient, pour le crédit des concessionnaires, l'approche du terme de leur concession et la gêne qui pouvait en résulter. Autoriser les compagnies à emprunter, même en promettant d'assurer le service des intérêts, eût été insuffisant si on n'avait, en même temps, raffermi leur crédit et facilité l'émission des emprunts. Pour raffermir le crédit

et attirer les capitaux, il fallait donner confiance aux prêteurs et éloigner suffisamment l'époque du remboursement; pour rendre l'opération fructueuse, il fallait modérer les charges : intérêts et amortissement. Deux solutions pouvaient chacune réaliser ce double avantage : l'une consistait à augmenter la durée des concessions, l'autre à accorder des délais d'amortissement supérieurs à la période restant à courir jusqu'à l'expiration de ces concessions et à charger l'Etat, après la disparition des compagnies, d'assurer le service des emprunts.

La première hypothèse n'a pas été envisagée. En vérité, elle ne pouvait que reculer la difficulté sans la résoudre : la même question se serait évidemment posée le jour où les nouvelles concessions auraient été réduites dans les proportions où les anciennes le sont actuellement. C'est la seconde solution qui fut adoptée. L'article 5 du projet primitivement élaboré par le gouvernement et soumis aux compagnies posait le principe de l'amortissement des emprunts émis par les réseaux « dans un délai susceptible de dépasser la durée des conventions et fixé entre quarante et cinquante ans ». Il stipulait en outre qu'au cas de rachat ou en fin de concession « l'Etat serait substitué aux compagnies pour le service de la partie non encore amortie des emprunts et reprendrait, jusqu'à due concurrence, sans indemnité, le matériel roulant, le mobilier et l'outillage acquis sur ces fonds d'emprunt ». Les compagnies acceptèrent bien la garantie proposée, mais rien ne put les décider à consentir l'imputation des sommes à payer par l'Etat en leur lieu et place, après leur disparition, sur la valeur du matériel qu'elles entendent céder à prix d'argent au moment où elles cesseront d'exploiter.

Aussi l'article 16 de la convention du 28 juin 1921, qui

accorde aux réseaux le droit d'émettre des emprunts amortissables dans une période maxima de soixante ans, ne reproduit-il pas la dernière disposition de l'article 5 du projet primitif.

Chacun des six réseaux, y compris celui de l'Etat, est donc autorisé à couvrir ses dépenses par la voie d'emprunts contractés en vue et au prorata de ses besoins propres, après approbation du ministre des Travaux publics, sur avis du Conseil supérieur et du ministre des Finances. Mais si la date ultime de l'amortissement des obligations ainsi émises peut aller jusqu'à soixante ans, toutes les obligations ne jouiront pas du même avantage : les différentes émissions seront rattachées à une période de vingt années. Dans chaque période, les durées d'amortissement seront échelonnées entre soixante ans pour les obligations émises dans la première année et quarante ans pour les obligations émises dans la vingtième. De cette façon, toutes les obligations émises dans la même période auront la même date fixée pour l'expiration de leur amortissement; la durée de celui-ci sera variable sans descendre toutefois au-dessous de quarante ans, laps de temps jugé suffisant pour offrir aux souscripteurs toute garantie et permettre aux réseaux d'emprunter à un taux moyen.

Jusqu'à l'expiration des concessions, les charges des emprunts seront supportées par le fonds commun, conformément au texte de l'article 15, alinéa b; après la disparition des compagnies, elles seront supportées par l'Etat. Cette clause, à laquelle les concessionnaires actuels n'ont pas voulu renoncer, est une de celles qui furent le plus vivement critiquées devant les Chambres lors de la discussion générale du projet de loi approubatif de la convention. Elle constitue en effet un bénéfice important pour les compagnies sur le-

quel nous reviendrons à propos des nouvelles conditions du rachat.

Enfin, la convention du 28 juin 1921 modifie profondément l'économie du système antérieur sur la question du rachat des concessions par l'Etat. Sous le régime des conventions de 1859-1883, l'hypothèse seule du droit pour l'Etat de racheter les concessions était prévue; aucune obligation de le faire ne pouvait lui être imposée; aucune restriction autre que celle de ne le pouvoir faire avant l'expiration des quinze premières années ne limitait l'efficacité de sa décision. Désormais, les compagnies auront, dans certains cas, le droit d'obliger l'Etat à procéder à leur rachat. C'est ainsi que lorsque deux réseaux des compagnies auront fait retour à l'Etat par suite de l'arrivée du terme de leur concession respective, chacune des autres compagnies pourra, dans le délai de trois mois après la disparition de la seconde, demander et obtenir son rachat. Dès lors, il suffira aux Compagnies du P.-L.-M., de l'Orléans ou du Midi — ou bien les trois à la fois — de demander leur rachat dans les trois mois qui suivront le 30 novembre 1934 (la concession du Nord expire la première le 31 décembre 1930, et celle de l'Est, la deuxième, le 29 novembre 1934), pour que l'Etat soit obligé de déférer à cette mise en demeure sans réplique. L'Etat aurait seulement le droit de différer, jusqu'à la date normale d'expiration des concessions des compagnies qui solliciteraient leur rachat, le paiement de la valeur de reprise de leurs objets mobiliers.

La même faculté est accordée à chacune des compagnies dans le cas où l'Etat procéderait au rachat de deux quelconques des réseaux concédés avant qu'aucune des concessions en cours ne soit arrivée à expiration. Les demandes formulées à ce titre emporteraient alors renonciation à cer-

tains remboursements de la part de l'Etat, relatifs, soit aux dépenses de travaux complémentaires et lignes nouvelles stipulées par les conventions de 1883, soit au montant des approvisionnements achetés à l'aide de tous moyens de trésorerie dont l'Etat serait obligé d'assurer les charges (obligations, bons à court terme, etc.). Cette prescription s'applique aussi à l'hypothèse du rachat envisagée précédemment.

Nous pouvons, semble-t-il, envisager un troisième cas dans lequel les compagnies auront le droit de requérir leur rachat et qui paraît résulter de l'observation stricte du texte énumérant les conditions imposées aux compagnies pour l'obtenir; il ressort de la combinaison des éléments de ces conditions. C'est le cas où la Compagnie du Nord aurait disparu à la date fixée pour l'expiration de sa concession (31 décembre 1930) et où l'Etat aurait racheté une deuxième concession, autre que celle de l'Est, avant le terme fixé pour l'expiration normale de la concession de ce dernier réseau (29 novembre 1934).

Quant au prix du rachat, il continue à être composé, comme sous le régime des conventions antérieures, de deux éléments distincts : une indemnité payable par annuités et une prime d'éviction payable dans les trois mois.

Le calcul de l'annuité n'est pas sensiblement modifié; son mode reste fixé conformément aux dispositions antérieures des cahiers des charges; mais la détermination du produit net qui doit servir de base à son calcul ne serait cependant plus la même si le rachat était effectué antérieurement à 1928. Fidèle au principe qui le guide et dont la manifestation la plus importante se trouve être l'abandon par l'Etat, à l'égard des réseaux, de toutes ses créances de guerre, le gouvernement a consenti à faire abstraction des années

1914 et suivantes (jusqu'au 31 décembre 1920) au cas où il prendrait possession des réseaux concédés pendant la période des sept années suivant la date de mise en vigueur de la nouvelle convention. Si nous supposons le rachat d'une concession effectué en 1923, les sept années dont le produit net serait à considérer pour l'établissement du produit net moyen seraient alors les années 1909 à 1913 inclus, 1921 et 1922. Si le rachat était effectué en 1927, les produits nets à envisager seraient ceux des années 1913, et 1921 à 1926 inclus. C'est seulement dans l'hypothèse d'un rachat postérieur à 1927 que les clauses de l'article 36 du cahier des charges seraient applicables à la lettre.

Le produit net des exercices considérés sera déterminé, aux conditions mêmes de la convention de 1921, en tenant compte des versements au fonds commun par le réseau racheté et des prélèvements opérés par lui, les uns étant assimilés aux dépenses et les autres aux recettes d'exploitation. La part de prime revenant au personnel, ainsi que le montant des annuités de remboursement des insuffisances de guerre revenant aux compagnies du Nord et du P.-L.-M. en vertu de l'article 19, § 3, n'entreront pas toutefois en ligne de compte.

Une fois déterminée, l'annuité de rachat sera majorée « de la différence entre les charges, pour une année entière, des capitaux dépensés par la Compagnie pendant la dernière année et les charges supportées par elle pendant cette dernière année pour les mêmes capitaux » (art. 24, § 6). En d'autres termes, l'annuité sera majorée d'une somme égale au montant des charges imposées pour une année entière par les capitaux dépensés au cours de l'année précédant celle du rachat, à quelque moment de l'année que cette dépense ait été effectuée. Par cette clause, on a voulu éviter

que la compagnie rachetée ne soit frustrée du bénéfice des dépenses engagées par elle peu de temps avant l'époque du rachat, alors que les charges afférentes à ces dépenses auraient été seulement comptées dans le dernier exercice pour une fraction et non pour leur totalité.

**

Nous avons passé en revue les principaux avantages concédés par l'Etat aux compagnies de chemins de fer; il nous reste à examiner ce dont, au cours des pourparlers de transaction, celles-ci ont consenti l'abandon à l'Etat.

SECTION II

CE QUE LES COMPAGNIES ONT ABANDONNÉ A L'ÉTAT.

En échange de ce qu'elles ont reçu de l'Etat, les compagnies ont dû renoncer à se prévaloir de certains avantages qui découlaient pour elles de l'application des conventions antérieures.

Le premier sacrifice consenti consiste dans l'abandon de leur indépendance financière et dans leur assentiment à la création d'une caisse commune à tous les réseaux. La solidarité établie entre les six grands réseaux doit être de nature à soulager le Trésor public, par la substitution du fonds commun aux caisses de l'Etat. Le montant des déficits ne sera plus désormais inscrit au budget, ni à titre d'avance (pour les réseaux concédés), ni à titre définitif (pour le réseau d'Etat). La conception de cette solidarité financière procède de l'idée de la création d'un réseau ferré national unique quoique exploité par plusieurs entités administratives différentes.

Nous savons que, les conditions d'exploitation variant avec les régions desservies, il était admis que les déficits habituels de certains réseaux et les bénéfices réalisés par d'autres ne constituaient pas une preuve de mauvaise ou de meilleure gestion. Toutes les lignes de chemin de fer sont exploitées dans l'intérêt de la collectivité. Il paraissait impossible, pour remédier à un état de fait connu depuis longtemps, de relever partiellement les tarifs sur les seules lignes déficitaires, dans le but de faire disparaître les insuffisances de recettes. De tels relèvements auraient eu pour conséquence immédiate de diminuer ou de supprimer complètement la circulation d'une catégorie de produits originaires des pays desservis par ces lignes. Rien, par ailleurs, ne faisait supposer que la perte occasionnée par cette diminution du trafic eût été compensée par la perception de taxes plus élevées sur une autre catégorie de produits circulant sur les mêmes lignes; l'inégalité entre les réseaux eût donc subsisté.

Eût-il été plus logique de procéder à un abaissement général des tarifs en vigueur sur les lignes prospères, de façon à éviter tout excédent de recettes? Nous ne le croyons pas. Cette décision eût abouti à favoriser les usagers du chemin de fer dans les contrées où l'exploitation est la moins coûteuse, sans venir en aide pour cela à ceux des contrées où elle est plus onéreuse. C'eût été aussi priver l'Etat d'une source de revenus éventuels, puisqu'il devait partager les bénéfices avec les réseaux au delà d'un maximum déterminé.

Et cependant on convenait qu'il importait de faire disparaître l'inégalité choquante existant entre les divers réseaux.

On admit alors le principe de l'aide fournie aux réseaux

déficitaires par les réseaux excédentaires : on institua le fonds commun. Les dettes généralement contractées par les compagnies les moins favorisées, Orléans et Midi, seront éteintes par les excédents de recettes présumés des Compagnies du Nord, du P.-L.-M. et de l'Est. Bien plus (et c'est ici un avantage réel pour l'Etat), les réseaux exploités en régie directe sont mis sur le même pied que les compagnies concessionnaires. Par cette méthode, le Trésor public ne supportera plus le poids des insuffisances de recettes du réseau d'Etat. Il reste à savoir si les excédents escomptés auprès de deux ou trois compagnies seront réalisés dans l'avenir et si leur importance sera suffisante pour combler les déficits creusés par les autres réseaux. Il est impossible de répondre à cette question sans sortir du domaine des faits pour entrer dans celui des prévisions. Mais on doit espérer que les conditions d'exploitation de nos chemins de fer s'amélioreront de jour en jour, pour redevenir ce qu'elles furent avant 1914, sinon meilleures. Enfin, si les excédents de recettes réalisés par une partie des réseaux ne contre-balaient pas exactement les insuffisances de l'autre partie, la différence en sera perçue auprès des usagers au moyen de relèvements appropriés de tarifs.

En acceptant la création du fonds commun, les compagnies ont aussi renoncé à une grande partie des disponibilités sur lesquelles elles étaient en droit de compter en fin de concession. En quoi consistaient ces disponibilités ? En vue de faire face aux charges éventuelles pouvant survenir dans le courant des années précédant immédiatement le terme de leur concession, notamment en vue d'éteindre leurs dettes de garantie, les compagnies avaient réglé l'amortissement de leurs titres de telle sorte que ces derniers fussent entièrement remboursés depuis une période de cinq

années environ au moment de l'arrivée du terme. Le surplus des recettes d'exploitation devait alors leur assurer des sommes disponibles leur permettant de créer un fonds de réserve destiné à rémunérer les actions de jouissance. Ces disponibilités étaient approximativement évaluées à 1 milliard 153 millions pour les cinq compagnies.

La substitution du fonds commun à la caisse privée de chaque réseau fait disparaître l'espoir, pour les compagnies, de récupérer pareille somme. Par contre, le montant total de ces disponibilités n'entrera pas dans les caisses du Trésor public. La convention du 28 juin 1921 prévoit, en effet, l'obligation pour l'Etat de procéder à la reprise des réseaux concédés qui le demanderaient lorsque deux d'entre eux auront vu leur concession prendre fin, soit après rachat, soit après l'arrivée du terme convenu; et si la date de reprise était antérieure au complet amortissement des obligations anciennes, l'Etat devrait alors supporter les charges de l'amortissement non effectué. Mais on estime cependant que, même en se plaçant dans l'hypothèse la plus défavorable, la somme qui échapperait de ce chef aux compagnies ne serait pas inférieure à 500 millions (Déclaration du ministre des Travaux publics devant la Chambre des députés, le 14 décembre 1920).

En troisième lieu, l'Etat a obtenu des compagnies leur adhésion à la modification du procédé d'évaluation de leur matériel, en cas de rachat ou en fin de concession.

Nous rappellerons qu'au cas de retour des réseaux à l'Etat, par suite de l'arrivée normale du terme des concessions ou au cas de rachat, l'article 36 du cahier des charges prévoyait le paiement par l'Etat d'une prime d'éviction représentant la valeur des objets mobiliers existant à ce

moment-là, suivant l'estimation qui en serait faite à dire d'experts. La convention du 28 juin 1921 a accompli une réformation importante de ce procédé.

Nous avons indiqué quels inconvénients le mode prévu pour la détermination de la valeur des objets mobiliers pouvait entraîner pour l'Etat. Le reproche le plus grave que l'on pouvait adresser à ce système était d'obliger le Trésor public à payer très cher, et peut-être même au prix du neuf, du matériel usagé et sur le point d'être démodé. L'attention du gouvernement a été attirée sur ce point, et les négociations avec les compagnies ont amené l'abandon d'une partie des prétentions de celles-ci en cette matière.

Désormais, la valeur de reprise des dits objets sera calculée sur des données ne laissant place à aucune incertitude et permettant à l'Etat de connaître à l'avance le montant des obligations qui lui incomberont de ce chef s'il décide le rachat d'un réseau ou si une concession vient à expiration.

Pour établir la prime d'éviction, deux éléments entrent en ligne de compte : le prix de revient du matériel existant et le degré d'usure qu'il présente. Le prix de revient est déterminé par le coût même des objets considérés d'après la somme portée chaque année au débit de l'inventaire, augmentée de sa part proportionnelle de frais généraux et d'intérêts intercalaires. Pour éviter toute confusion, la nouvelle convention précise ensuite la situation de certaines catégories de matériel. Celui qui a été acquis pendant la guerre, avec le concours de l'Etat, ne figurera à l'inventaire que pour les sommes réellement déboursées par les compagnies; les objets attribués aux compagnies au titre de l'armistice ou du traité de paix y seront portés pour leur valeur réelle, fixée par la commission des réparations, déduction faite

de la part qui leur reviendrait en compensation du matériel disparu au cours des hostilités; enfin le matériel provenant des stocks et marchés américains sera compté pour sa valeur de cession par l'Etat ou son prix de revient réel aux compagnies.

Le degré d'usure présenté par les objets mobiliers était moins facile à déterminer. Pour ce faire, on a convenu d'adopter une méthode qui possède l'avantage d'écarter toute controverse : on admit que la durée normale du matériel pouvait être de quarante années. Dès lors, le prix de revient réel de tout objet repris par l'Etat devra être réduit d'autant de quarantièmes qu'il y aura d'années entières écoulées depuis le 31 décembre de l'année d'imputation jusqu'à la date de reprise. (Ce forfait est réduit à un vingtième pour le matériel naval.) De cette façon, l'Etat se trouvera payer une part seulement de la valeur du matériel racheté, cette part diminuant d'autant plus que le matériel aura servi plus longtemps au moment de sa reprise. Cette réduction s'applique également au prix des travaux complémentaires exécutés à partir du 1^{er} janvier 1921 et qui sont remboursables en vertu des conventions antérieures.

Le principe établi est logique; il est équitable. Mais des cas d'espèces envisagés séparément pourront seuls démontrer si la retenue proportionnelle correspond approximativement à la réalité. Il est spécifié, toutefois, que les approvisionnements seront rachetés pour leur prix de revient. La distinction faite au sujet des approvisionnements s'explique par la durée beaucoup plus courte de ceux-ci et par l'écart minime qui devrait exister entre leur valeur au moment de leur achat par les compagnies et le moment où l'Etat les reprendrait. Les approvisionnements sont généralement faits pour une période n'excédant pas six mois.

Une mesure spéciale a, en outre, été édictée à propos du matériel et des approvisionnements acquis, postérieurement au 1^{er} janvier 1921, au moyen des obligations prévues par la nouvelle convention, c'est-à-dire au moyen des obligations dont la durée d'amortissement dépassera la date d'expiration des concessions. Pour ces objets, la valeur de reprise, calculée suivant les données ci-dessus mentionnées, sera réduite « au nombre de cinquantièmes égal au nombre des années restant à courir depuis l'année où la dépense aura été couverte par des obligations jusqu'à la fin de la concession » (art. 21, § 14). Cette nouvelle restriction comporte deux conséquences. La première consiste dans le fait que l'Etat, procédant en même temps au rachat de deux concessions, se trouvera payer aux deux réseaux un prix différent pour un matériel acheté par eux aux mêmes conditions et au même moment. Ainsi, deux objets mobiliers identiques, achetés pour la somme de 100.000 francs chacun, par les Compagnies du Nord et du Midi, dans le courant de l'année 1923 et dont la valeur serait entièrement couverte par des obligations émises cette même année, seraient payés par l'Etat 27.000 francs au réseau du Nord ($100.000 \times \frac{20}{40} \times \frac{27}{50}$) et 37.000 francs au réseau du Midi ($100.000 \times \frac{20}{40} \times \frac{37}{50}$) si le rachat des deux compagnies était effectué le 1^{er} janvier 1944. Pour simplifier nos calculs, nous n'avons pas tenu compte toutefois de la part proportionnelle de frais généraux et intérêts intercalaires afférente qui, normalement, augmenterait le prix de base des dits objets.

Le second résultat atteint par application de ce procédé nouveau (et qui fut d'ailleurs le véritable but poursuivi) est d'éviter que l'Etat ne supporte la totalité de l'amortissement de la valeur du matériel racheté. S'il n'était pas tenu compte, en effet, de la deuxième réduction, l'Etat se trouve-

rait tout d'abord rembourser aux compagnies, en leur payant la valeur de leur matériel (prime d'éviction), la part d'amortissement des obligations émises pour couvrir le prix de ce matériel, jusqu'au jour de la reprise. Et comme ces obligations sont amortissables en cinquante ans en moyenne et que les compagnies sont autorisées à les émettre jusqu'à l'expiration de leur concession, l'Etat aurait encore à supporter la part des charges de leur amortissement correspondant à la part non amortie au moment du rachat ou de l'arrivée du terme de la concession. La mesure adoptée aboutit donc très justement à mettre seulement à la charge de l'Etat la part d'amortissement des obligations correspondant à la part du matériel non amortie par les compagnies rachetées ou déchues.

Enfin, on a stipulé que si les réductions successives annulent la valeur d'imputation de certains objets, le ministre pourra, s'il le désire, reprendre ces objets au prix de leur valeur de démolition.

Grâce à ces règles précises, il sera facile au gouvernement qui décidera le rachat d'une concession de connaître exactement le montant de la dépense à engager du fait de la reprise du matériel. Il y a là un progrès incontestable sur les dispositions des conventions de 1859-1883. Si l'on en croit les rapporteurs de la commission des finances devant la Chambre, l'indemnité que l'Etat serait appelé à verser de ce chef aux cinq compagnies rachetées en 1929 tomberait de 15 milliards (évaluation du matériel en 1920) à 2 milliards 500 millions. L'avantage serait assurément très important pour le Trésor public. Mais, en raison de la très grande part laissée aux hypothèses dans cette dernière évaluation et des difficultés que doit rencontrer toute prévision à longue échéance, nous ne croyons pas que le rapport de

15 à 2,5 doit être accepté sans réserve; d'autant que les prétentions des compagnies seraient, en 1929, vraisemblablement très inférieures à ce qu'elles furent en 1920, et cela en dehors de toute considération tirée de l'application du nouveau système de calcul de la prime d'éviction.

Une exception a été apportée dans l'application de ce système : elle est relative à l'époque où les règles édictées devront entrer en vigueur. Lors de la discussion du projet primitif de convention, en décembre 1920, par la Chambre des députés, le texte présenté contenait les dispositions suivantes : « Au cas où l'Etat procéderait au rachat d'un réseau avant l'expiration de la période de sept années consécutives au 1^{er} janvier 1921, les objets mobiliers existant ou en cours d'exécution sur ce réseau au 1^{er} janvier 1914 seront payés d'après les estimations faites conformément à l'article 36 du cahier des charges. » En d'autres termes, les compagnies, au cours des pourparlers engagés avec le gouvernement, et malgré les démarches pressantes des commissions, n'avaient pas voulu renoncer entièrement au bénéfice de la clause portant évaluation de leur matériel « à dire d'expert ». Elles avaient déclaré que « pour faire l'expérience du nouveau régime institué par la convention, il faudra (it) nécessairement un certain délai. L'Etat ne renonce pas à son droit de rachat pendant ce délai; il l'exercera simplement, le cas échéant, aux conditions anciennes en ce qui touche le matériel ancien ». Cette réponse constituait plutôt un commentaire du texte préconisé qu'une explication de la conduite des compagnies ou un exposé de motifs déterminants. Le résultat devait se traduire par une garantie de fait, pour les réseaux concédés, contre le rachat éventuel de leur concession avant la date arrêtée : devant l'énormité de la somme à payer, nul doute que l'Etat n'évitât

d'envisager l'hypothèse du rachat antérieurement au 1^{er} janvier 1928.

Mais l'intransigeance des compagnies ne s'est pas maintenue jusqu'à la fin, et un mode particulier d'évaluation des objets mobiliers existant ou en cours d'exécution au 1^{er} janvier 1914 a été convenu au cas de rachat pendant la période d'essai. Le procédé adopté est moins onéreux pour l'Etat que l'ancien, bien qu'il ne possède pas toutefois la souplesse de celui admis pour le matériel plus récent. Le prix de revient de ces objets, représenté par la somme inscrite au débit de l'inventaire, augmenté de leur part proportionnelle de frais généraux et intérêts intercalaires, sera diminué simplement d'un quart, « pour tenir compte de l'usure ». Le forfait est ici invariable, quelles que soient la durée d'existence, de service, des objets dont s'agit et l'époque du rachat dans les limites fixées. L'Etat pourrait donc, suivant le cas et la date du rachat, faire une opération avantageuse ou payer fort cher des objets très usagés. Quoi qu'il en soit, le système définitif est plus conforme à l'esprit de la convention que le projet primitivement voté par la Chambre.

D'autre part, les compagnies ont renoncé à formuler aucune réclamation « aussi bien au sujet des comptes de garantie qu'au sujet de l'application des lois, décrets, décisions ministérielles, conventions passées entre l'Etat et les réseaux ». Elles ont, en conséquence, déclaré abandonner toutes instances en cours et accepté de supporter les frais de leurs désistements. Une estimation, même approximative, du sacrifice consenti ne peut évidemment être faite; néanmoins, on peut dire que les créances litigieuses représentaient des sommes importantes. C'est ainsi que la réclamation des compagnies pour usure anormale de leur matériel,

pertes et troubles, manque à gagner, pendant la période de guerre — dont le détail avait été arrêté par une commission désignée par les compagnies — se chiffrait au total de 6 milliards 906 millions de francs. Une autre réclamation, portée devant le Conseil d'Etat, tendait à faire juger par cette haute juridiction le point de droit soulevé par la promulgation de la loi de 1911 prescrivant la rétroactivité de la loi du 21 juillet 1909 et imposant ainsi aux compagnies des taux de retraite et des conditions d'âge qui grèvent lourdement leur budget.

Le gouvernement a enfin obtenu des compagnies leur consentement à l'augmentation de leur contribution financière dans les dépenses occasionnées par la construction des lignes nouvelles. Les conventions de 1883 avaient stipulé la création de 11.066 kilomètres de voies aux frais de l'Etat; les compagnies devaient seulement fournir une subvention de 25.000 francs par kilomètre de ligne établi. Ce mode de participation aux charges de construction était très désavantageux pour l'Etat, puisqu'il aboutissait à lui faire supporter tous les aléas de l'entreprise. Il constituait, au dire de M. Colson, la faute la plus grave qu'on puisse reprocher aux conventions de 1883, et s'expliquait par l'ampleur démesurée du programme de 1879.

Dorénavant, la contribution des compagnies sera déterminée par le prix de revient lui-même des travaux effectués pour construction de ligne nouvelle et fixée au cinquième de ces dépenses. Il est vrai d'ajouter, toutefois, que cette modification d'une clause avantageuse pour les compagnies, stipulée par les conventions antérieures, ne sera guère préjudiciable aux réseaux concessionnaires, puisque ce sera le fonds commun d'abord, l'usager du chemin de fer en définitive, qui supportera les conséquences de cet accroissement

de frais. Mais l'Etat verra cependant ses charges allégées dans les dépenses à engager pour la construction des 1.230 kilomètres de lignes nouvelles prévues par la dernière convention et à l'établissement desquels les réseaux concédés ont donné leur adhésion.

Cette dernière prescription s'applique également, par rétroactivité, à la concession et à la construction des kilomètres de lignes restant disponibles sur les chiffres des conventions de 1883.

CONCLUSION

Le nouveau régime institué par la convention du 28 juin 1921 apporte de profondes dérogations au régime antérieur. Les principales modifications que l'organisation de nos chemins de fer a subies et dont nous avons essayé d'exposer les traits essentiels, peuvent se grouper sous quatre chefs : coordination des procédés d'administration et d'exploitation des lignes ferrées d'intérêt général, solidarité financière de tous les réseaux, variation de la taxe des transports suivant leur prix de revient, encouragement donné aux réseaux et à leur personnel, sous forme de prime, pour fortifier l'esprit d'économie et augmenter le développement du trafic.

Les règles nouvelles, dont le gouvernement a poursuivi l'élaboration antérieurement aux pourparlers engagés avec les compagnies concessionnaires et pendant le cours de ceux-ci, marquent nettement une évolution, un progrès dans l'histoire de nos chemins de fer. Elles correspondent chacune à une idée distincte, dont la réalisation n'avait, jusqu'à nos jours, jamais été envisagée d'une façon très précise. Sous la pression des événements, qui ont démontré l'impossibilité de continuer l'exploitation des voies de fer sur les bases établies par le système issu des conventions de 1859-1883, on a senti le besoin d'adapter le fonctionnement des chemins de fer à des méthodes plus modernes. C'est ainsi que l'on a conçu le dessein d'uniformiser les procédés d'exploitation

sur tous les réseaux, dans le but de supprimer les inconvénients inhérents à l'exploitation fractionnée; de créer un réseau ferré national unique, en vue de faire disparaître les différences existant entre les divers réseaux quant aux traitements dont ils étaient l'objet; d'intéresser les employés au bon fonctionnement du service, à l'amélioration de son rendement.

Les modifications introduites dans le régime ancien répondront-elles aux besoins nouveaux? Il est impossible de répondre simplement par l'affirmative ou la négative. Les clauses d'un contrat de cette nature, réglementant une matière aussi complexe, ne peuvent être jugées à leur juste valeur avant d'avoir été mises en œuvre pendant une durée de plusieurs années. Sous le bénéfice de cette observation, les imperfections ressortent d'elles-mêmes, et des stipulations qui, au premier abord, semblèrent défectueuses, peuvent, dans la suite, apparaître sous un jour différent, accusant parfois un avantage imprévu. Quoi qu'il en soit, on peut dire des conventions en général, et de celle qui nous occupe en particulier, qu'elles valent par la loyauté des hommes qui les appliquent. On ne saurait donc donner une appréciation définitive sur une œuvre aussi récente; mais sans aller jusqu'à supputer toutes les répercussions possibles de la nouvelle organisation au point de vue national, on peut se demander si les institutions nouvelles satisferont les espoirs que le gouvernement a placés en elle.

Doit-on espérer que le Conseil supérieur des chemins de fer, aidé par le Comité de direction, exercera une influence heureuse sur l'exploitation? Nous avons vu que chaque administration de réseau subsiste et fonctionne indépendamment des autres. Pour éviter tout esprit d'exclusivisme, il eût été plus sûr de supprimer entièrement les frontières con-

ventionnelles tracées entre deux réseaux voisins; mais cela ne se pouvait faire sans modifier plus profondément encore le régime antérieur. Nous savons à quel prix ce résultat pouvait seulement être obtenu. Par sa composition, le Conseil supérieur apparaît comme très capable de gérer l'ensemble des réseaux, encore que les représentants du commerce et de l'industrie (les usagers) soient en nombre assez restreint.

D'autre part, les pouvoirs accordés au ministre des Travaux publics, qui conserve en dernier ressort le droit de décider et de faire appliquer ses décisions, par préférence à celles du Conseil, sont-ils une garantie suffisante contre les tentatives possibles des réseaux pour échapper à tout contrôle sur leurs actes? Cela dépendra évidemment du caractère du ministre et des influences qui pèseront sur ses déterminations. On ne peut nier, cependant, que l'élément prépondérant au Conseil soit constitué par les représentants des réseaux : les dix-huit membres du Comité de direction et les douze délégués du personnel, opposés aux vingt-trois représentants du commerce et de l'industrie. Les sept autres représentants prévus de cette dernière catégorie se trouvent être, en effet, des membres du Conseil d'Etat et des hauts fonctionnaires des ministères. Nous ne croyons pas, en définitive, que le ministre des Travaux publics soit enclin jamais à lutter ouvertement contre le consortium des chemins de fer.

La création d'un fonds commun, destiné à supprimer toute différence entre les résultats de l'exploitation propre à chaque réseau et à faire supporter par l'usager les conséquences des variations survenant dans les prix de revient des transports, consacre le principe d'une théorie équitable. L'écueil à éviter se trouvera dans le grossissement des dépenses effectuées par les réseaux et dans les engagements de

dépenses somptuaires ou dénuées d'utilité immédiate. Par ailleurs, le principe de l'automatisme des tarifs, que le gouvernement tenait à faire adopter, paraît devoir jouer normalement quand il s'agira du relèvement des taxes. L'abaissement de celles-ci, au contraire, est soumis à des formalités qui ne laissent plus rien subsister de l'automatisme lui-même et font redouter le renvoi indéfini de cette mesure.

Au point de vue financier, et par le moyen des prélèvements à opérer sur le total brut de leurs recettes (conformément aux dispositions de l'article 15 de la convention, qui est l'âme de la nouvelle organisation financière), les réseaux se trouvent placés dans une situation analogue à celle d'un gouvernement mettant sur pied le budget annuel : les dépenses sont prévues d'abord et la perception des impôts est autorisée ensuite dans la limite de ces prévisions. Il paraissait difficile d'employer une autre méthode, mais celle qui fut adoptée ne conduira pas obligatoirement les réseaux dans la voie des économies.

La perspective de la prime à percevoir servira, il est vrai, d'appât; elle pourra peut-être contre-balancer la défectuosité du système que nous venons de signaler, puisque la majeure partie de cette récompense doit être calculée sur le montant des économies réalisées. Il est à penser que l'espoir du gain envisagé à ce titre remplira le rôle de stimulant suffisamment énergique auprès des réseaux et de leur personnel; mais rien n'est moins assuré cependant. Pour obtenir ce résultat, il faudrait voir les administrations des réseaux dépouiller l'esprit de routine et de népotisme inhérent à tout ce qui est administratif. Y parviendront-elles ? Nous n'osons l'espérer.

Malgré les inconvénients signalés, nous estimons que la convention dernière peut et doit rendre des services appré-

ciables au pays et à l'Etat; mais, en raison de ces mêmes inconvénients, l'application des principes excellents en soi exigera une collaboration étroite entre le ministre des Travaux publics et les réseaux, une conscience très nette de la part des deux parties de leurs devoirs respectifs.*

Vu : *Le Doyen,*

L. DUGUIT.

Vu : *Le Président de la thèse,*

J. LESCURE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 8 mai 1922.

Le Recteur de l'Académie,

R. THAMIN.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879).

ANNEXES

ANNEXE I

Dividendes des compagnies de chemins de fer sous le régime de la Convention du 28 juin 1924.

RÉSEAUX	DIVIDENDE MINIMUM GARANTI				DIVIDENDE SUPPLÉMENTAIRE PROVENANT DES PRIMES (art. 15, § e)							DIVIDENDE TOTAL pour 1921 par action ⁽²⁾
	INTÉRÊTS STATUTAIRES DU CAPITAL ACTIONS (art. 15, § b)		DIVIDENDE RÉSERVÉ (art. 15, § d)		PRIMES MAXIMA AVANT VERSEMENT AU FONDS COMMUN (art. 14, § 12)				PRIMES DE L'EXERCICE 1921			
	Total	Par action	Total	Par action	Total	P. P action	Développement du trafic	Économie dans les dépenses	Total	Répartition par action		
en millions	3	4	5	en millions	6	7	8	9	10	11	12	
Est.....	11,680	20,00	9,052	15,50	3,017	5,16	1,741	2,599	4,340	6,30 ⁽¹⁾	41,80	
Midi.....	6,250	25,00	6,250	25,00	2,083	8,33	0,263	0,692	0,955	3,82	53,82	
Nord.....	8,400	16,00	20,000	38,00	6,666	12,69	3,800	1,249	5,049	9,62	63,62	
Orléans.....	9,000	15,00	24,600	41,00	8,200	13,65	0,082	0,635	0,717	1,19	57,19	
P.-L.-M.....	16,000	20,00	28,000	35,00	9,333	11,66	0,247	0,719	0,966	1,21	56,21	

(¹) Après partage avec le fonds commun de la différence entre les chiffres des colonnes 6 et 10.

(²) A ce chiffre il convient d'ajouter le produit des revenus des domaines privés des compagnies. La Compagnie du P.-L.-M. a distribué par action 5 francs de dividende supplémentaire prélevé sur les revenus de son domaine privé.

ANNEXE II

Loi relative au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général.

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. — Est approuvée la convention passée, le 28 juin 1921, entre le ministre des Travaux publics, les Compagnies de chemins de fer du Nord, de l'Est, de Paris-Lyon-Méditerranée, de Paris à Orléans et du Midi, le Syndicat du chemin de fer de Grande-Ceinture, le Syndicat du chemin de fer de Petite-Ceinture et l'Administration des chemins de fer de l'Etat pour l'exploitation de leurs réseaux.

Un exemplaire de ladite convention restera annexé à la présente loi.

Art. 2. — Chaque année, la loi de finances fixera, à titre provisionnel :

1^o Le montant des avances que le Trésor est autorisé, à faire au fonds commun par application de l'article 13 de la convention ci-dessus visée;

2^o Le montant total des obligations que chaque réseau est autorisé à émettre pour quelque cause que ce soit et, notamment, pour l'application des articles 13, 16 et 25 de la convention ci-dessus visée.

Art. 3. — Il sera créé pour chaque réseau une société commerciale coopérative du personnel. Ses statuts seront approuvés par décret délibéré en Conseil d'Etat et rendu sur la proposition du ministre des Travaux publics. Son Conseil d'administration sera composé uniquement d'agents du réseau en activité de service.

La moitié de la part de prime revenant au personnel d'un réseau pourra être versée par chaque agent à la société coopérative du réseau qui devra placer tous les fonds (capital et intérêts) dont elle disposera :

Soit en actions de son réseau, sans que le placement en actions puisse dépasser ni chaque année le quart du capital employé, ni en totalité le quart du capital social du réseau;

Soit en obligations des grands réseaux, en emprunts émis par l'Etat ou en obligations émises ou garanties par l'Etat;

Soit en immeubles affectés à l'habitation d'agents du réseau ou en prêts hypothécaires en vue de la construction ou d'achats d'immeubles de même destination.

Toutes les valeurs mobilières seront achetées ou vendues par l'inter-

médiaire du ministère des finances; elles devront toutes être nominatives et immatriculées au nom de la société coopérative.

Toutefois, en ce qui concerne les actions du réseau, elles seront immatriculées soit au nom des agents faisant partie de la coopérative qui désireront en acquérir dans les conditions indiquées ci-dessus, soit au nom de la société coopérative, le total des actions achetées ne pouvant dépasser les maxima fixés au troisième alinéa du présent article.

Un compte sera ouvert pour chaque agent affilié à la coopérative; il y sera porté la moitié des primes successives lui revenant et les intérêts annuels correspondants. Avec le quart des sommes inscrites à son compte, l'agent aura la faculté d'acquérir des actions de son réseau. Ces actions demeureront déposées dans la caisse de la société coopérative. Lorsque l'agent se retirera de la coopérative, ou quittera le réseau, il recevra, le cas échéant, les actions dont il est propriétaire et en outre, le reste des sommes inscrites à son compte, soit en capital, soit sous forme de rente viagère.

L'agent pourra d'ailleurs, à toute époque, affecter tout ou partie des sommes ou actions portées à son compte à des œuvres d'assurance et de prévoyance sociales instituées par des associations d'agents de chemins de fer reconnues d'utilité publique.

En cas de décès d'un agent en activité de service, la totalité des sommes inscrites à son compte reviendra à ses ayants droit.

Toutefois, pour les compagnies de chemins de fer d'intérêt général qui modifieraient leur statut financier actuel et établiraient des actions de travail dans le cadre de la loi du 26 avril 1917, la société coopérative du personnel prévue par cette dernière loi serait substituée à la société coopérative du réseau instituée par le premier paragraphe du présent article.

Le règlement d'administration publique prévu à l'article 14 de la convention annexée à la présente loi déterminera les conditions de cette substitution.

Ce même décret instituera, pour chacun des réseaux, y compris celui de l'Etat, une caisse autonome qui pourra recevoir la deuxième moitié de la part de prime revenant au personnel ainsi que tout ou partie de la première moitié de la prime que l'agent n'aura pas versée à la coopérative; cette caisse sera gérée par le personnel dans les mêmes conditions que l'organisme visé au premier paragraphe du présent article. Le décret ci-dessus visé établira un système d'épargne permettant à cette caisse, soit d'acquérir au nom des agents, et sur leur demande avec les sommes leur revenant, des actions de leur réseau, des obligations de chemins de fer ou des valeurs émises par l'Etat ou garanties par lui, soit d'opérer des versements à des œuvres d'assurance et de prévoyance sociales. Les titres achetés au nom des agents leur seront

remis. Les agents pourront d'ailleurs à toute époque retirer tout ou partie des sommes figurant au crédit de leur compte.

Art. 4. — Pour l'application des articles 5 et 17 de la convention ci-dessus visée, le ministre des Travaux publics est autorisé à déléguer au Conseil supérieur le pouvoir de décision qui lui appartient dans les cas limitativement désignés par décrets rendus en conseil des ministres sur sa proposition.

Art. 5. — Le ministre des Travaux publics est autorisé, dans les conditions fixées par l'article 17 de la convention ci-dessus visée : à homologuer des tarifs supérieurs aux maxima fixés par l'article 42 du cahier des charges, à diminuer le poids des franchises de bagages indiqué à l'article 44, à modifier les limites prévues à l'article 46 pour le transport des masses indivisibles, à augmenter dans les conditions fixées par l'article 13 ci-après les prix fixés par l'article 56 (3°), pour le transport des lettres et dépêches par convois spéciaux, à majorer les prix prévus à l'article 57 pour le transport des prévenus, accusés ou condamnés, et à majorer les taxes prévues à l'article 62 pour fournitures et envoi de matériel roulant sur les embranchements.

Art. 6. — Les représentants du personnel au conseil supérieur seront élus; ils devront comprendre six représentants des classes moyennes et six du petit personnel.

Art. 7. — Des abonnements spéciaux sur des itinéraires à fixer par le ministre des Travaux publics, dits abonnements de travail, en 3^e classe, ou en 2^e classe sur les lignes ne comportant pas de 3^e classe, seront délivrés à tout travailleur, employé ou ouvrier, et justifiant qu'il a à accomplir chaque jour le trajet du lieu de sa résidence au lieu de son travail et retour.

Art. 8. — Dans les familles comptant trois enfants de moins de dix-huit ans ou davantage, sur la demande du chef de famille, le père, la mère et chacun des enfants de moins de dix-huit ans recevront une carte d'identité strictement personnelle, leur donnant droit à une réduction sur les tarifs de :

- 30 p. 100 pour les familles de trois enfants;
- 40 p. 100 pour les familles de quatre enfants;
- 50 p. 100 pour les familles de cinq enfants;
- 60 p. 100 pour les familles de six enfants;
- 70 p. 100 pour les familles de sept enfants et plus.

Cette réduction portera sur les billets simples et sur les billets aller et retour ordinaires.

Art. 9. — Tout militaire réformé avec une invalidité d'au moins 25 p. 100 a droit à une réduction sur les tarifs de voyageurs.

Cette réduction sera de 50 p. 100 pour tout réformé de 25 à 50 p. 100, de 75 p. 100 pour tout réformé de 50 p. 100 et plus.

La gratuité du voyage sera, en outre, accordée au guide de l'invalidé

de 100 p. 100, bénéficiaire des dispositions de l'article 10 de la loi du 31 mars 1919.

Ces taux sont applicables aux billets simples et aux billets d'aller et retour ordinaires.

Art. 10. — Les compagnies et le réseau de l'Etat délivreront chaque année, sur leur demande et sur simple certificat du maire, un permis de 2^e classe aux veuves, ascendants, descendants des 1^{er} et 2^e degrés et, à défaut de ces parents, au frère ou à la sœur aîné, qui pourront faire bénéficier de leur titre, à leur place, l'un des autres frères et sœurs des militaires morts pour la patrie, pour leur permettre d'effectuer un voyage gratuit de leur lieu de résidence au lieu de l'inhumation faite par l'autorité militaire.

Les parents, la veuve, les ascendants et les descendants des 1^{er} et 2^e degrés des militaires disparus jouiront de la même faculté pour se rendre à l'ossuaire militaire le plus rapproché du lieu indiqué par le jugement déclaratif de décès.

Art. 11. — Un décret délibéré en Conseil d'Etat et rendu sur la proposition du ministre des Travaux publics, le Conseil supérieur entendu, déterminera les catégories de personnes, autres que le personnel attaché aux réseaux et à leur contrôle, qui seules pourront bénéficier des facilités de circulation en dehors des tarifs régulièrement homologués.

Art. 12. — Toute contestation d'ordre collectif s'élevant entre un ou plusieurs réseaux et le personnel, notamment sur les questions relatives au statut ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraite du personnel, sera réglé par un tribunal arbitral constitué ainsi qu'il suit : deux arbitres seront désignés par les représentants des réseaux au Conseil supérieur, deux arbitres seront désignés par les représentants du personnel à ce même Conseil appartenant à la catégorie ou aux catégories du personnel intéressé dans le conflit; un cinquième arbitre, qui sera de droit le président du tribunal arbitral, sera désigné par le Conseil supérieur, délibérant sans les représentants des réseaux et du personnel. Ce cinquième arbitre devra être choisi en dehors du Conseil supérieur.

Art. 13. — Dans les six mois qui suivront l'installation du conseil supérieur des chemins de fer, une convention sera passée entre les réseaux, le ministre des Travaux publics et l'administration des postes pour assurer la circulation du matériel appartenant à cette dernière et régler les conditions et délais de transport des colis postaux.

Une convention entre les réseaux, le ministre des Travaux publics et l'administration pénitentiaire réglera, dans les mêmes conditions, la circulation du matériel appartenant à cette administration.

Ces conventions ne seront définitives qu'après approbation par des lois spéciales.

Art. 14. — Les grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général.

présenteront dans un délai de trois mois à dater de la promulgation de la présente loi, à l'homologation du ministre des Travaux publics, des dispositions additionnelles à leurs règlements de retraites.

Ces dispositions devront être telles qu'à égalité de pension et d'emploi, les agents d'un même réseau, retraités avant le 1^{er} janvier 1919 avec pension à jouissance immédiate, reçoivent des majorations égales.

Lesdites dispositions devront accorder aux agents retraités postérieurement au 1^{er} janvier 1919 avec pension à jouissance immédiate, et avant d'avoir pu bénéficier pendant six années des échelles de traitement actuellement en vigueur, des compléments de pensions destinés à assurer la transition entre les pensions calculées sur la base des traitements anciens et majorés dans les conditions indiquées à l'alinéa précédent, d'une part, et les pensions calculées sur la base des nouveaux traitements, d'autre part.

Art. 15. — L'enregistrement de la convention annexée à la présente loi ne donnera lieu qu'à la perception d'un droit fixe de 3 fr.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 29 octobre 1921,

A. MILLERAND.

Par le Président de la République :

Le ministre des Travaux publics,

YVES LE TROCQUER.

Le ministre des Finances,

PAUL DOUMER.

CONVENTION

L'an 1921 et le 28 juin,

Entre : le ministre des Travaux publics, agissant au nom de l'Etat, sous réserve de l'approbation des présentes par une loi, d'une part;

Et, d'autre part :

L'administration des chemins de fer de l'Etat, représentée par M. Dejean, directeur des chemins de fer de l'Etat;

La société anonyme établie à Paris sous la dénomination de Compagnie des chemins de fer de l'Est, ladite compagnie représentée par MM. Gomel, président du conseil d'administration, et le baron Davillier, vice-président, élisant domicile au siège de ladite société, à Paris, rue et place de Strasbourg, et agissant en vertu des pouvoirs qui leur ont été conférés par délibération du conseil d'administration en date du 12

mai 1920, et sous la réserve de l'approbation des présentes par l'assemblée générale des actionnaires;

La société anonyme établie à Paris sous la dénomination de Compagnie du chemin de fer du Nord, représentée par MM. le baron Edouard de Rothschild, président du conseil d'administration, Griolet, vice-président, et Vallon, administrateur, élisant domicile au siège de ladite société, à Paris, rue de Dunkerque, 18, et agissant en vertu des pouvoirs qui leur ont été conférés par délibération du conseil d'administration en date du 14 mai 1920, et sous la réserve de l'approbation des présentes par l'assemblée générale des actionnaires;

La société anonyme établie à Paris, sous la dénomination de Compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée, représentée par M. le baron Girod de l'Ain, administrateur, élisant domicile au siège de ladite société, à Paris, rue Saint-Lazare, 88, et agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par délibération du conseil d'administration en date du 14 mai 1920, et sous la réserve de l'approbation des présentes par l'assemblée générale des actionnaires;

La société anonyme établie à Paris sous la dénomination de Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans, ladite compagnie représentée par M. Vergé, président du Conseil d'administration, élisant domicile au siège de ladite société, à Paris, et agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par délibération du conseil d'administration en date du 14 mai 1920, et sous la réserve de l'approbation des présentes par l'assemblée générale des actionnaires;

La société anonyme établie à Paris, sous la dénomination de Compagnie des chemins de fer du Midi, ladite compagnie représentée par M. Georges Teissier, président du conseil d'administration, élisant domicile au siège de ladite société, à Paris, boulevard Haussmann, n° 54, et agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par délibération du conseil d'administration en date du 14 mai 1920, et sous la réserve de l'approbation des présentes par l'assemblée générale des actionnaires;

Le syndicat du chemin de fer de Grande-Ceinture de Paris, représenté par M. le baron Edouard de Rothschild, vice-président, élisant domicile au siège du syndicat, rue de Londres, n° 16, agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par la délibération du Syndicat en date du 12 mai 1920, et sous la réserve de l'approbation des présentes par l'assemblée générale du syndicat;

Le Syndicat du chemin de fer de Petite-Ceinture de Paris, représenté par M. Gomel, président, élisant domicile au siège du syndicat, rue de Londres, n° 16, agissant en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés par délibération du syndicat en date du 12 mai 1920 et sous la réserve de l'approbation des présentes par l'assemblée générale du syndicat;

Il a été convenu ce qui suit :

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 1^{er}. — A partir du 1^{er} janvier 1921, l'exploitation de chacun des réseaux concédés respectivement aux Compagnies de l'Est, du Midi, de Paris à Orléans, du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée, ainsi que celle du réseau géré par l'administration des chemins de fer de l'Etat, seront soumises aux dispositions ci-après qui comportent, sous la haute autorité du ministre des travaux publics :

1° Une organisation commune destinée à assurer la coordination des différentes exploitations en concordance avec les intérêts généraux de la nation;

2° Une coopération des réseaux entre eux et avec l'Etat et une solidarité financière qui assure l'établissement et le maintien de l'équilibre entre les charges de toute nature et les recettes fournies par le trafic.

Art. 2. — L'organisation commune à tous les réseaux est constituée par un conseil supérieur des chemins de fer et un comité de direction dont la composition, les attributions et les conditions de fonctionnement sont déterminées ci-après.

En dehors de cette organisation commune, chaque réseau conserve son organisation intérieure et son exploitation propre.

Art. 3. — Le conseil supérieur des chemins de fer est composé, en sus du président :

- a) Des dix-huit membres du comité de direction;
- b) Pour chacun des six réseaux, de deux représentants du personnel désignés par le ministre des travaux publics;
- c) De trente représentants des intérêts généraux de la nation, nommés par décret rendu sur la proposition du ministre des travaux publics.

Le président est nommé par décret rendu sur la proposition du ministre des travaux publics.

Tout membre qui n'exerce plus les fonctions à raison desquelles il a été nommé, cesse de plein droit de faire partie du conseil supérieur; il est immédiatement remplacé par un membre nouveau désigné dans les mêmes conditions que celui qu'il remplace.

Le directeur des chemins de fer au ministère des travaux publics, siège au conseil supérieur comme commissaire du Gouvernement.

Un décret, délibéré en conseil d'Etat et rendu sur la proposition du ministre des Travaux publics, fixera les détails d'organisation et de fonctionnement du conseil; il précisera, en particulier, les conditions dans lesquelles les membres du conseil et le commissaire du Gouvernement, pourront se faire suppléer en cas d'empêchement.

Art. 4. — Le conseil supérieur des chemins de fer est obligatoirement saisi par le ministre des Travaux publics, des questions d'in-

térêt commun à tous les réseaux en matière technique, commerciale, administrative et financière.

Il donne également son avis sur les questions importantes concernant un ou plusieurs réseaux dont le ministre juge utile de le saisir.

Sont notamment de sa compétence, les questions ci-après :

Les concessions de lignes nouvelles;

Les modifications de la constitution des réseaux;

Les mesures relatives à la modification du régime financier des réseaux;

Les programmes de travaux complémentaires;

Les programmes d'électrification;

Les programmes de raccordement des réseaux entre eux, avec les ports, les voies d'eau et toutes autres voies de communication;

Les programmes d'acquisition de matériel roulant, et les moyens à employer pour assurer l'uniformisation des types de matériel et fixer la consistance du parc des réseaux;

Les règlements généraux d'exploitation et les méthodes uniformes de signalisation;

Les mesures générales relatives à la police, à la sûreté et à l'usage du chemin de fer;

Les modifications périodiques dans le service des trains;

Les tarifs, ainsi que leur application uniforme, sur tous les réseaux et leur revision, de manière à assurer l'équilibre de l'ensemble des recettes et de l'ensemble des charges, dans les conditions prévues à l'article 17, ci-après;

Les conventions avec les chemins de fer étrangers, concernant la création de jonctions nouvelles par voie ferrée et les partages de trafic, ainsi que les modifications périodiques des horaires des grands trains internationaux;

Les autorisations d'émission d'obligations.

Il est, en outre, appelé à délibérer, conformément aux dispositions de la loi approbative de la présente convention, sur les questions relatives au statut, aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraite du personnel.

Art. 5. — Les avis du conseil supérieur sont pris à la majorité des voix des membres présents; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Les délibérations du conseil sur les questions rentrant dans la compétence du ministre des Travaux publics en vertu des lois, conventions et règlements en vigueur, sont soumises à l'approbation du ministre des Travaux publics. Toutefois, en ce qui concerne celles de ces questions pour lesquelles le conseil a reçu délégation spéciale des pouvoirs du ministre, ces délibérations sont exécutoires de plein droit, si le dernier n'y fait pas opposition dans le délai d'un mois.

Le ministre ne peut prendre une décision contraire à un avis du conseil supérieur, qu'après une seconde délibération de celui-ci.

Le comité de direction peut, dans le délai d'un mois qui suit la réception d'une délibération du conseil supérieur, ou d'une décision du ministre, demander que le conseil délibère une seconde fois, s'il estime que la délibération ou la décision est contraire aux intérêts dont il a la charge. De son côté, le commissaire du Gouvernement peut demander au conseil supérieur une seconde délibération toutes les fois qu'il le juge nécessaire.

Faute par le conseil de délibérer dans les délais qui lui seront fixés par le ministre, pour les affaires dont il aurait été saisi par lui, il sera statué par le ministre, après mise en demeure.

Faute par un réseau de se conformer à une décision ministérielle prise dans les formes prévues au présent article, le ministre notifie à ce réseau une mise en demeure à la suite de laquelle il peut être procédé, aux frais du réseau et dans les conditions fixées par ladite mise en demeure, à l'exécution d'office des mesures prescrites.

Art. 6. — Le comité de direction est composé, pour chacune des cinq compagnies visées à l'article 1^{er}, de deux administrateurs désignés par le conseil d'administration de la compagnie et du directeur, et, pour l'administration des chemins de fer de l'Etat, du directeur, du président et du vice-président du conseil de réseau. Il choisit lui-même parmi ses membres, son président et son vice-président.

Les membres du comité de direction peuvent se faire suppléer en cas d'empêchement.

Le directeur des chemins de fer au ministère des travaux publics ou son suppléant siège au comité de direction comme commissaire du Gouvernement.

Art. 7. — Le comité de direction délibère sur toutes les questions qui intéressent l'ensemble des réseaux et notamment sur :

a) Les mesures à prendre en vue d'assurer la coordination technique entre les réseaux ainsi qu'une liaison étroite et constante de leurs services;

b) Les tarifs, les règlements techniques d'exploitation et de la signalisation, les types de matériel fixe et roulant, les règles de répartition du trafic et de partage des recettes, les conditions générales d'échange du matériel roulant;

c) Les modifications à apporter au statut ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération du personnel et aux institutions de retraites;

d) Les règles générales de délivrance des facilités de circulation;

e) Les conditions générales d'exploitation des chemins de fer des deux Ceintures.

Art. 8. — L'ordre du jour des séances du comité de direction est adressé en temps utile au commissaire du Gouvernement et à chacun des réseaux.

Les délibérations sont prises à la majorité des voix, chaque réseau ne disposant que d'une voix; en cas de partage, la prépondérance est attribuée au réseau auquel appartient le président ou le vice-président qui préside effectivement la séance.

Le commissaire du Gouvernement peut demander l'inscription à l'ordre du jour, de telle question qu'il juge utile; il peut, le cas échéant, provoquer une réunion du comité. Il a, d'autre part, le droit de demander une seconde délibération, si elle lui apparaît nécessaire.

Les délibérations prises engagent tous les réseaux.

Si, en matière de tarifs, de répartition de trafic ou d'échange de matériel, un réseau croit être lésé par les conséquences financières résultant pour lui des décisions prises par le comité de direction en exécution de l'article 7 ci-dessus et du présent article, il pourra demander une indemnité qui sera à la charge des autres réseaux intéressés. Cette indemnité sera fixée et, s'il y a lieu, répartie par voie d'arbitrage.

Art. 9. — A toute époque, le ministre pourra, après approbation du conseil des ministres, requérir l'abaissement des tarifs spéciaux dont le taux lui paraîtrait contraire à l'intérêt national. Avant d'user de ce droit, le ministre devra inviter le ou les réseaux intéressés à soumettre à son homologation des propositions d'abaissement. Faute par eux de déférer à cette invitation, il provoquera l'avis du conseil supérieur. Si le conseil estime que l'abaissement est justifié, il présentera au lieu et place du ou des réseaux intéressés, des propositions qui seront soumises à l'homologation ministérielle. Le ministre aura le droit, avec l'assentiment du conseil des ministres, de prescrire cet abaissement, même après avis contraire du conseil supérieur émis dans une seconde délibération.

Art. 10. — A partir de la mise en vigueur du nouveau régime :

1° Le transfert d'une ligne de l'un à l'autre des réseaux participants ne pourra être fait que sur l'avis favorable du conseil supérieur des chemins de fer;

2° La construction d'une ligne non encore concédée ne pourra être faite que sur l'avis du conseil supérieur des chemins de fer.

Les réseaux s'engagent d'ailleurs à accepter, aux conditions de la présente convention, les concessions qui pourront leur être faites, au delà des maxima déjà prévus par les conventions antérieures, jusqu'à concurrence de :

800 kilomètres pour le réseau de l'Etat,

480 kilomètres pour le réseau de l'Est,

450 kilomètres pour le réseau du Midi,

300 kilomètres pour le réseau de l'Orléans,

100 kilomètres pour le réseau du Nord,

500 kilomètres pour le réseau du P.-L.-M.,

à désigner par le ministre des Travaux publics, le réseau intéressé entendu.

Sauf conventions spéciales, les dépenses de construction des lignes nouvelles seront à la charge de l'Etat pour quatre cinquièmes, et du réseau intéressé, pour un cinquième. Dans le cas où un réseau accepterait d'effectuer la construction d'une ligne nouvelle, si le compte définitif des dépenses de cette ligne est supérieur au montant de l'évaluation du projet présenté par lui et approuvé par le ministre des Travaux publics, ce réseau imputera la moitié de l'excédent à son compte de premier établissement, sauf le cas de force majeure dûment constaté.

Les subventions accordées, le cas échéant, par les départements, les communes ou les particuliers seront intégralement défalquées de la part de dépenses à la charge de l'Etat.

L'Etat pourra demander au réseau de lui faire l'avance des fonds nécessaires à la construction de la ligne. Dans ce cas, l'Etat remboursera au réseau les charges effectives des emprunts émis pour couvrir cette avance. L'annuité comprendra les intérêts, amortissements, frais de service, droits de timbre et tous autres droits à la charge du réseau dont les obligations sont ou seront frappées.

Jusqu'au 1^{er} janvier qui suivra l'ouverture d'une ligne à l'exploitation complète, les charges effectives des sommes qui auront pu être prises en commun par le réseau ainsi que les frais d'exploitation, seront payés au moyen des recettes d'exploitation de ladite ligne, et, en cas d'insuffisance, portés au compte d'établissement.

Toutes les dispositions du présent article seront applicables à la concession et la construction des kilomètres restant disponibles sur les chiffres des conventions de 1883.

Art. 11. — Chaque réseau devra présenter, avant le 1^{er} novembre de chaque année, le programme des travaux complémentaires à sa charge qu'il compte réaliser au cours de l'année suivante; ce programme pourra être modifié en cours d'exercice.

Le conseil supérieur examinera ce programme en vue d'apprécier s'il répond aux besoins du service et il adressera au ministre un avis motivé.

Si le programme présenté par un réseau est jugé insuffisant, excessif ou prématuré et si l'accord ne s'établit pas entre ce réseau et le conseil supérieur, ce dernier remet au ministre des propositions.

Art. 12. — Lorsque le ministre aura à statuer, en vertu des pouvoirs à lui conférés par les lois et règlements, pour parer à l'insuffisance des installations d'un réseau, de son personnel ou de son matériel, à raison des besoins déjà constatés et des besoins à prévoir d'après la progression du trafic, il provoquera l'avis du conseil supérieur des chemins de fer, si celui-ci n'en a pas déjà délibéré, avant d'adresser la mise en demeure à l'administration intéressée.

TITRE II

DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Art. 13. — Il est institué un fonds commun destiné à réaliser la solidarité financière des grands réseaux, à pourvoir à l'équilibre de leurs recettes, dépenses et charges et à leur faire, le cas échéant, un cours d'exercice, les avances nécessaires au fonctionnement de leur trésorerie.

Le fonds commun fera l'objet d'un compte spécial ouvert dans les écritures du Trésor public. Il sera alimenté par l'excédent des recettes des réseaux, comme il est dit à l'article 15 ci-après.

Si cet excédent est insuffisant, les tarifs seront majorés dans les conditions indiquées à l'article 17 ci-après. En cas de besoin, des avances seront faites au fonds commun par le Trésor public qui en sera remboursé comme il est prévu audit article. Toutefois, si le ministre des Travaux publics leur en a fait la demande, les réseaux émettront des obligations pour couvrir tout ou partie des avances à faire au fonds commun, l'Etat assurant l'intérêt, l'amortissement et les frais réels de service de ces titres jusqu'à la date où il en opérera le remboursement.

Lorsque tous les réseaux auront fait retour à l'Etat, le solde du fonds commun appartiendra à celui-ci.

Art. 14. — Il sera alloué à chaque réseau et à son personnel des primes annuelles tendant à les intéresser au développement du trafic et à l'économie dans les dépenses.

La prime du réseau sera composée de deux éléments indépendants :

A) 3 p. 100 de l'excédent de la recette de l'exercice considéré par rapport à celle de 1920 (1) (étant entendu que dans le calcul des recettes il ne sera pas tenu compte du produit des majorations appliquées aux tarifs de base). Lorsque cet excédent dépassera 20 p. 100 de la recette de 1920, le taux applicable au surplus sera ramené à 2 p. 100

B) 1 p. 100 de la diminution, par rapport à l'exercice 1920, de l'insuffisance des recettes comparées aux dépenses, ou, si les recettes sont supérieures aux dépenses, 1 p. 100 du total de l'excédent et de l'insuffisance de 1920.

A partir de l'exercice qui suivra celui où l'équilibre sera réalisé, c'est-à-dire où les recettes de l'ensemble des réseaux seront au moins égales au total des prélèvements prévus à l'article 15 ci-après, la prime, calculée comme il est dit à l'alinéa précédent, sera majorée de 1 p. 100 de la diminution de l'insuffisance ou de l'accroissement de l'excédent par rapport à l'exercice d'équilibre.

(1) La recette ne comprendra pour 1920 et les exercices ultérieurs ni celle des transports en service, dont la dépense est imputable au compte d'exploitation, ni le produit de la vente au public des excédents d'énergie électrique, ni celui des péages perçus sur les lignes de transports électriques.

Pour les réseaux de l'Est et du Nord, le coefficient de 1 p. 100 figurant au premier alinéa de la prime B sera porté à 2 p. 100 pour les années 1921 à 1924 inclus ; cette majoration de 1 p. 100 décroîtra ensuite de un dixième par an et disparaîtra à partir de 1934.

Les recettes visées aux trois alinéas précédents comprennent le produit de toutes les majorations. Les dépenses représentent le total : 1° des dépenses visées aux paragraphes a) et c) de l'article 15 ci-après (déduction faite, pour les grands réseaux, des résultats financiers des Ceintures) ; 2° de la moitié des charges définies aux paragraphes b) et d) du même article ; 3° à partir de l'exercice 1922 des primes acquises, pour l'exercice précédent, tant au réseau qu'au personnel du réseau.

Toutefois, pour les exercices 1921 à 1926 inclus, il sera déduit des dépenses d'exploitation de 1920 la moitié de la différence entre la dépense de combustibles consommés pour la traction des trains pendant l'année 1920 et la dépense correspondante de 1921.

Pour les exercices 1927 et suivants, il sera déduit des dépenses d'exploitation de 1920 la totalité de la différence entre la dépense de combustibles consommés pour la traction des trains pendant l'année 1920 et la dépense correspondante de 1927. Pour les lignes électrifiées postérieurement au 1^{er} janvier 1921, la dépense correspondante en 1927 sera évaluée d'après le parcours des trains électriques, la consommation moyenne kilométrique de charbon des trains tractionnés à la vapeur et le prix moyen du combustible pour le réseau intéressé.

S'il y a augmentation, par rapport à l'exercice 1920, de l'insuffisance des recettes comparées aux dépenses dans les conditions ci-dessus indiquées, il sera appliqué une pénalité égale à 2 p. 100 de cette augmentation. Cette pénalité sera retranchée de la prime B, de l'exercice suivant et, si c'est nécessaire, des primes B des exercices ultérieurs jusqu'à son complet amortissement.

Si le total des primes A et B acquis au réseau en vertu des alinéas précédents dépasse le tiers de la somme fixée au paragraphe d) de l'article 15 ci-après, la moitié de l'excédent sera versée au fonds commun ; si, après ce versement, il dépasse les deux tiers de ladite somme, les deux tiers du nouvel excédent seront versés au fonds commun.

La prime revenant à l'ensemble du personnel de chaque réseau sera composée de deux éléments indépendants A et B calculés comme il est dit ci-dessus, mais sans tenir compte des versements éventuels au fonds commun prévu à l'alinéa précédent.

Les éléments A et B seront doublés jusqu'au moment où le total de la prime revenant au personnel représentera 1.50 p. 100 de la recette de l'exercice considéré servant de base au calcul de l'élément A. A partir de cette limite, la prime du personnel continuera de croître par l'addition du surplus des éléments A et B non doublés.

Le montant de la prime sera arrêté chaque année par le ministre des Travaux publics, sur la proposition des réseaux, après avis de la commission de vérification des comptes.

Un décret délibéré en Conseil d'Etat et rendu sur la proposition du ministre des Finances, après avis du Conseil supérieur, déterminera les bases de la répartition de la part de prime revenant au personnel.

ART. 15. — Sur les recettes brutes de toute nature entrant dans son compte d'exploitation, chaque réseau prélèvera :

a) Ses dépenses d'exploitation, telles qu'elles sont définies par les conventions en vigueur;

b) Le montant des charges effectives (intérêts, amortissements, frais accessoires, etc.), du capital social et des emprunts de toute nature contractés ou pris en charge par lui, sous déduction des remboursements et annuités dus par l'Etat, les départements, les communes et les particuliers, et, en qui concerne les Compagnies du Nord et du P. L. M., des annuités de remboursement prévues à l'article 19 ci-après, étant entendu qu'à partir de l'année 1927 incluse, les charges des obligations qui auraient été émises pour couvrir tout ou partie des avances faites au fonds commun dans les années 1921 à 1926 incluse seront prélevées sur le fonds commun sans entrer en compte dans le calcul des primes.

Le réseau d'Etat prélèvera :

D'une part, une somme de 33,685.000 francs, à titre de représentation des charges contractées par l'ancien réseau d'Etat pendant la période allant jusqu'au rachat de l'Ouest;

Et d'autre part, les charges nettes prévues par la loi du 13 juillet 1911, sous déduction :

1° D'une somme de 19,361,000 francs, montant de l'annuité incombant à l'Etat pour sa part dans la construction des lignes de l'ancien réseau;

2° D'une somme de 6,300,000 francs, comprise dans celle de 8,300,000 francs, figurant en d);

c) Les insuffisances des participations financières et des exploitations annexes, les redevances, remboursements, annuités et toutes autres charges incombant au réseau;

d) Une somme de :

8,300,000 fr. pour l'Etat (1),

9,032,000 fr. pour l'Est,

6,250,000 fr. pour le Midi,

24,600,000 fr. pour l'Orléans,

20,000,000 fr. pour le Nord,

28,000,000 fr. pour le Paris-Lyon-Méditerranée;

(1) Une fraction de cette somme (deux millions) ne figure au paragraphe d qu'en vue du calcul de la prime.

e) La prime prévue à l'article 14 ci-dessus.

L'excédent, s'il existe, sera versé au fonds commun; inversement, si les recettes ne permettent pas de couvrir l'ensemble des prélèvements ci-dessus, la différence sera versée au réseau par le fonds commun.

Art. 16. — Les dépenses à la charge de l'Etat ou des réseaux pour la construction de lignes nouvelles, ainsi que pour l'exécution des travaux complémentaires, l'augmentation et le renouvellement du matériel, l'outillage de la voie et des ateliers, le mobilier des gares, les approvisionnements (2), etc., seront couvertes au moyen d'obligations nouvelles dont la période d'amortissement ne sera pas supérieure à soixante ans. Les obligations comporteront des tranches successives comprenant chacune une période de vingt années. Pour chaque tranche, la durée d'amortissement sera échelonnée entre soixante ans pour les obligations émises dans la première année et quarante ans pour les obligations émises dans la vingtième.

Ces obligations seront émises par chacun des réseaux pour ses besoins propres, après approbation du ministre des Travaux publics, sur avis du Conseil supérieur et du ministre des Finances. Les titres seront d'un modèle uniforme pour tous les réseaux et porteront une mention spéciale indiquant le réseau qui en fera l'émission.

Pendant la durée de la concession du réseau, les charges de ces obligations nouvelles seront assurées par les prélèvements prévus au paragraphe b de l'article 13, et, en cas d'insuffisance, par le fonds commun; à l'expiration de la concession, lesdites charges seront supportées par l'Etat.

Art. 17. — Durant les six premières années qui suivront la mise en vigueur du nouveau régime, les tarifs pourront, s'il y a lieu, être révisés par décision du ministre des Travaux publics rendue sur la proposition du conseil supérieur des chemins de fer, même au delà des maxima prévus par les cahiers des charges, dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre des recettes, d'une part, des dépenses (non compris les parts de primes revenant aux compagnies et à l'administration des chemins de fer de l'Etat) et des charges, d'autre part.

Cette revision ne pourra intervenir que dans la limite compatible avec la situation économique générale.

Le conseil supérieur des chemins de fer devra, s'il y a lieu, présenter une première proposition de revision dans les trois mois qui suivront son installation.

Ultérieurement, lorsque les versements du fonds commun dépasseront ses encaissements, le conseil supérieur des chemins de fer pro-

(2) Les limitations fixées par les conventions antérieures sont abrogées.

posera au ministre des Travaux publics de décider, dans les conditions ci-dessus, les augmentations des tarifs nécessaires pour :

1° Rétablir l'égalité entre les versements et les encaissements annuels du fonds commun ;

2° Combler le déficit antérieur de telle sorte qu'au bout d'une période maximum de deux années, le fonds commun ait remboursé au Trésor public toutes les avances afférentes aux exercices 1927 et suivants ;

3° Assurer, à partir de 1927, le remboursement au Trésor des annuités restant à courir pour le service de 1921 à 1926, le six premières annuités de ces obligations restant définitivement à la charge de l'Etat par application de l'alinéa 3 de l'article 13 ci-dessus.

Les augmentations de tarifs proposées par le conseil supérieur seront applicables de plein droit si le ministre des Travaux publics, après avis du ministre des Finances, n'y fait pas opposition dans le délai d'un mois.

Toutefois, si du 1^{er} janvier 1921 au 31 décembre 1926 lesdites augmentations dépassent les maxima du cahier des charges de plus de 180 p. 100 pour les marchandises et de plus de 100 p. 100 pour les voyageurs, elles seront applicables à titre temporaire, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, mais elles devront être soumises à la ratification du Parlement.

Les limitations de 180 p. 100 et de 100 p. 100 pourront être remplacées par d'autres limitations soumises au Parlement, dès sa rentrée de janvier 1926, pour une période de cinq années par le ministre des Travaux publics, sur avis du conseil supérieur ; elles entreront en vigueur au plus tôt six mois après la date de la loi approbative sans que cette date puisse être antérieure au 1^{er} janvier 1927, les limitations antérieures étant prorogées en conséquence. Il sera procédé ensuite de la même façon tous les cinq ans jusqu'en fin de concession.

Les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle aux remaniements partiels de tarifs qui pourraient être jugés utiles et qui seraient proposés par les réseaux ou demandés par le ministre dans les formes réglementaires.

Art. 18. — Lorsque les encaissements du fonds commun, après remboursements à lui faites par le Trésor public, excéderont ses versements l'excédent servira à constituer une réserve dont le maximum sera fixé par le ministre des Travaux publics sur la proposition du conseil supérieur des chemins de fer, après avis du ministre des finances. Lorsqu'au 31 décembre d'une année, l'excédent des encaissements du fonds commun dépassera le maximum de la réserve, le surplus appartiendra à l'Etat.

Lorsque le fonds commun aura versé des excédents au Trésor public, le ministre pourra, après avis du conseil supérieur, abaisser tout ou

partie des tarifs de manière à équilibrer le mieux possible les recettes et les charges du fonds commun.

Art. 19. — Les dettes de garanties des exercices antérieurs à 1914 seront arrêtées à la date du 31 décembre 1913 ; elles cesseront de porter intérêt à partir de cette date, sauf dans le cas prévu à l'avant-dernier paragraphe de l'article 21 ci-après ; elles ne seront exigibles qu'en fin de concession ou en cas de rachat.

L'Etat fait remise aux compagnies des dettes contractées par elles au titre de la garantie d'intérêt pour les années 1914 et suivantes jusqu'à la mise en vigueur du nouveau régime.

Il remboursera aux compagnies du Nord et du P.-L.-M., par le payement d'annuités payables jusqu'en fin de concession et conformément à l'article 15 b, les sommes portées ou à porter au compte d'établissement de ces deux réseaux par application de l'article 20 de la loi du 26 décembre 1914, non couvertes par des versements ou des remboursements.

Art. 20. — Lorsque les réseaux de deux des compagnies contractantes auront fait retour à l'Etat, soit après rachat, soit après l'expiration de leur concession, chacune des autres compagnies aura le droit, dans un délai de trois mois après la disparition de la deuxième compagnie, de demander et d'obtenir son rachat aux conditions de l'article 21 ci-après. Le rachat aura son effet à partir du 1^{er} janvier qui suivra l'expiration de ce délai de trois mois.

Les compagnies qui feront usage des dispositions de l'alinéa précédent renonceront, dans ce cas, au remboursement des dépenses et travaux complémentaires et des lignes nouvelles stipulé par les conventions de 1883. Les compagnies renonceront, également au remboursement des approvisionnements dont l'achat sera couvert, soit par des obligations, soit par des bons à court terme dont l'Etat, à partir du rachat, payera les intérêts et assurera le remboursement, soit par d'autres moyens de trésorerie dont l'Etat assumera les charges.

Si après l'expiration normale des concessions des compagnies du Nord et de l'Est, les autres compagnies réclament l'application des dispositions du présent article, l'Etat, pourra, pour ces dernières compagnies, différer, jusqu'à la date normale d'expiration de leur concession, le versement de la valeur de reprise des objets mobiliers tels qu'ils sont définis à l'article 36 du cahier des charges.

Art. 21. — En cas de rachat d'un réseau, l'indemnité de rachat sera calculée conformément aux prescriptions du cahier des charges et des conventions en vigueur.

Pour la détermination du produit net d'exploitation, il sera fait abstraction des résultats des années 1914 et suivantes jusqu'au 31 décembre 1920.

Le calcul de l'indemnité de rachat sera toujours arrêté à l'expiration d'une année et la reprise du réseau effectuée le 1^{er} janvier suivant.

Le produit net sera déterminé en comprenant dans les recettes d'exploitation les versements faits par le fonds commun à la compagnie et, dans les dépenses, ceux faits par la compagnie au fonds commun conformément à l'article 15.

Il ne sera tenu compte, dans l'annuité de rachat, ni de la part de prime revenant au personnel, ni des annuités correspondant au remboursement des insuffisances de guerre des compagnies du Nord et du Paris-Lyon-Méditerranée.

Il sera ajouté à l'annuité de rachat la différence entre les charges pour une année entière des capitaux dépensés par la compagnie pendant la dernière année et les charges supportées par elle pendant cette dernière année pour les mêmes capitaux.

Dans tous les cas de rachat, ainsi qu'à l'expiration de la concession d'un réseau, l'Etat prendra possession des caisses de retraites, de prévoyance, de secours, de pensions spéciales et de suppléments de pensions, telles qu'elles se trouveront à cette époque et sera substitué à la compagnie dans tous ses droits et obligations.

Le matériel acquis avec le concours financier de l'Etat (1) pendant la guerre ne sera porté à l'inventaire que pour les sommes déboursées par les compagnies.

Dans les deux mois qui suivront l'approbation de la présente convention, les compagnies prendront possession définitive du matériel roulant et de l'outillage qui leur a été délivré au titre de l'armistice ou du traité de paix. Tous ces objets, portés rétroactivement à l'inventaire aux dates auxquelles ils ont été effectivement remis aux réseaux, figureront audit inventaire pour la valeur réelle au moment de leur livraison par les Allemands, telle qu'elle sera fixée par la commission des réparations. Ladite valeur sera versée à l'Etat par les réseaux, déduction faite de la part qui pourra leur être attribuée pour compenser en nature la valeur d'une partie du matériel et de l'outillage disparus au cours des hostilités.

Le matériel provenant des stoks américains (Pershing) sera inscrit rétroactivement à la date du 3 octobre 1918 ; il sera repris et payé par les réseaux à sa valeur de cession par l'Etat.

Le matériel provenant des marchés américains (Felton et Slade) sera porté à l'inventaire aux dates effectives de sa livraison sur rail. Il sera pris en charge et payé par les réseaux à son prix de revient réel.

(1) Ce matériel est celui qui a fait l'objet des conventions suivantes :

22 octobre 1915, 5 décembre 1915, 16 mars 1916, pour le P.-L.-M. ;

31 octobre 1915, 20 août 1916, pour le P.-O. ;

20 novembre 1915, 10 avril 1916, pour le Midi ;

4 mai 1916, 26 janvier 1917, pour l'Est ;

18 octobre 1916, pour l'Etat ;

30 novembre 1917, pour les différents réseaux.

La somme à rembourser à un réseau racheté ou arrivé en fin de concession pour le rachat des objets mobiliers tels qu'ils sont définis à l'article 36 du cahier des charges sera établi comme suit :

Les prix de reprise desdits objets, à l'exception des approvisionnements, seront établis forfaitairement d'après les sommes imputées chaque année au débit de l'inventaire, augmentées de leur part proportionnelle des frais généraux et intérêts intercalaires et diminués d'un quarantième par année pleine écoulée depuis le 31 décembre de l'année d'imputation. Si le matériel naval a été porté, avec autorisation du ministre, pour tout ou partie de sa valeur, au compte de premier établissement, il sera soumis à toutes les règles applicables au matériel roulant avec cette seule différence que la diminution d'un quarantième, dont il vient d'être question, sera remplacée par une diminution d'un vingtième. Ne seront compris dans le calcul forfaitaire que les objets existant à la date du rachat ou en fin de concession.

Toutefois, pour tous les objets acquis au moyen des obligations nouvelles prévues à l'article 16 ci-dessus et pour les approvisionnements qui seront couverts par des obligations semblables, la valeur de reprise, telle qu'elle est déterminée ci-dessus, sera réduite au nombre de cinquantièmes égal au nombre des années restant à couvrir depuis l'année où la dépense aura été couverte par des obligations jusqu'à la fin de la concession.

D'autre part, les objets pour lesquels la déduction annulerait la valeur d'imputation et dont le ministre désirerait la reprise, seront remboursés au prix de la valeur de démolition.

Les prix de reprise des approvisionnements seront les prix de revient.

La réduction prévue au quatorzième alinéa du présent article s'opérera en ce qui concerne les travaux complémentaires exécutés à partir du 1^{er} janvier 1921, qui seront à rembourser en vertu des conventions antérieures.

Toutefois, au cas où l'Etat procéderait au rachat d'un réseau avant l'expiration de la période des sept années consécutives au 1^{er} janvier 1921, les objets mobiliers existant ou en cours d'exécution sur ce réseau au 1^{er} janvier 1914 seront repris forfaitairement d'après les sommes imputées au débit de l'inventaire, augmentées de leur part proportionnelle des frais généraux et intérêts intercalaires et diminuées d'un quart pour tenir compte de l'usure. Viendrait en déduction de la valeur ainsi calculée de ces objets la dette au titre de la garantie d'intérêt arrêtée à la date du 31 décembre 1913 et qui, pour ce cas, serait augmentée des intérêts simples depuis le 1^{er} janvier 1921 jusqu'au jour du rachat.

Les compagnies renoncent, en cas de rachat, au remboursement des dépenses complémentaires qu'elles seront autorisées à engager, après la mise en vigueur de la présente convention, pour la construc-

tion d'usines génératrices d'électricité et de lignes de transport à haute tension en vue de la traction électrique.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 22. — Sont maintenues toutes les dispositions des conventions antérieures non contraires à celles de la présente convention.

Art. 23. — Le ministre des travaux publics pourra, à toute époque, décider que le réseau d'Alsace et Lorraine entrera dans l'organisation commune et qu'il sera soumis aux conditions de la présente convention dont les dispositions financières lui seront applicables à partir du 1^{er} janvier précédant ou suivant la date de la décision ministérielle. Dans ce cas, le comité de direction sera complété par l'adjonction de trois représentants du réseau d'Alsace et de Lorraine, et le conseil supérieur par l'adjonction de ces trois représentants, de deux représentants du personnel dudit réseau et de cinq représentants des intérêts généraux.

Art. 24. — Le ministre des Travaux publics soumettra aux conditions de la présente convention les organismes qui pourraient être substitués à l'un ou plusieurs des réseaux actuels.

Art. 25. — L'Etat s'engage à nouveau à remettre les réseaux, dans les parties détruites ou détériorées par les faits de guerre, dans l'état matériel où ils se trouvaient le 2 août 1914, en ce qui concerne notamment leur matériel roulant, leur outillage et leurs approvisionnements. Il pourra se faire faire par chaque réseau l'avance de tout ou partie des sommes nécessaires ; dans ce cas, l'Etat remboursera au réseau les charges effectives des emprunts émis pour couvrir cette avance. De leur côté, tous les réseaux s'engagent expressément à ne rien réclamer à l'Etat français à titre de dommages de guerre, de quelque nature que ce soit, et notamment au titre de la loi prévue au dernier paragraphe de l'article 3 de la loi du 17 avril 1919. Ils subrogent l'Etat français dans tous les droits à la réparation qu'ils eussent été en droit de formuler en vertu du traité de paix contre l'Allemagne et ses alliés, réserve faite, toutefois, des dommages causés à leur domaine privé.

Art. 26. — Aussitôt après l'approbation de la présente convention, l'Etat, d'une part, les compagnies et l'administration des chemins de fer de l'Etat, d'autre part, renonceront réciproquement à toute action, opposition ou demande judiciaire de compensation ou de restitution en raison des charges de guerre qu'ils auraient supportées, depuis le 1^{er} août 1914 jusqu'à la date de la présente convention. Les compagnies et l'administration des chemins de fer de l'Etat renoncent également à toute réclamation aussi bien au sujet des comptes de garantie qu'au sujet de l'application des lois, décrets, décisions ministérielles, conven-

tions passées entre l'Etat et les réseaux. Elles abandonnent, en conséquence, toutes instances en cours, se désistant de leurs recours et supporteront les frais de ces désistements.

Art. 27. — Les frais annuels de fonctionnement du conseil supérieur des chemins de fer, du comité de direction et du commissariat du Gouvernement tels qu'ils seront définis par les décrets organiques sont supportés par les réseaux au prorata des recettes brutes de l'année précédente.

Art. 28. — La présente convention sera enregistrée au droit fixe de 3 fr.

Pour l'administration des chemins de fer de l'Etat,

Signé : ANDRÉ DEJEAN.

Pour la Compagnie des chemins de fer de l'Est,

Signé : GOMEL.

M. DAVILLIER.

Pour la Compagnie du chemin de fer du Nord,

Signé : E. DE ROTHSCHILD.

GRIOLET.

VALLON.

Pour la Compagnie des chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée.

Signé : GIROD DE L'AIN.

Pour la Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans,

Signé : CH. VERGÉ.

Pour la Compagnie du chemin de fer du Midi,

Signé : G. TESSIER.

Pour le Syndicat des chemins de fer de Grande-Ceinture de Paris,

Signé : E. DE ROTHSCHILD.

Pour le Syndicat des chemins de fer de Petite-Ceinture de Paris,

Signé : GOMEL.

Le ministre des Travaux publics,

Signé : YVES LE TROCQUER.

BIBLIOGRAPHIE

BLOCH (R.). — Questions de chemins de fer, études commerciales.

COLSON. — Traité d'économie politique.

ESNAULT. — Rapports financiers de l'État et des compagnies de chemins de fer. Thèse Paris.

GUILLAUMOT. — Compagnies de chemins de fer en France.

PESCHAUD (M.). — Les chemins de fer pendant et depuis la guerre.

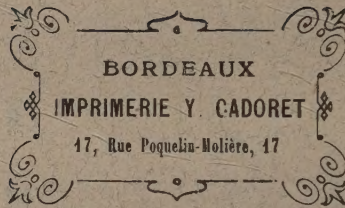
PICARD (A.). — Traité des chemins de fer.

TIRAGES DE LA CHAMBRE. — Rapport déposé par M. Lorain au nom de la Commission des travaux publics; — Avis présenté à la Chambre, au nom de la Commission des finances, sur le projet de loi relatif au nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général par MM. Maunoury et Dutreil (nos 1497 et 1498).

DÉBATS PARLEMENTAIRES. — *Journal officiel* des 8, 10, 14, 15, 16, 17, 18, 19 décembre 1920, compte rendu des séances de la Chambre des députés; — *Journal officiel* des 6, 8, 9, 10, 11 juillet 1921, compte rendu des séances du Sénat; — *Journal officiel* des 26, 27, 28, 29 octobre 1921, compte rendu des séances de la Chambre des députés.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER. — Des raisons qui ont démontré l'utilité d'un changement de régime.....	5
<i>Section I.</i> — Situation des réseaux à la veille de la guerre....	6
<i>Section II.</i> — Situation des réseaux pendant et après la guerre.....	13
CHAPITRE II. — Les différents systèmes envisagés pour réaliser une nouvelle organisation des chemins de fer	25
CHAPITRE III. — Le système établi par la convention du 28 juin 1921.	39
<i>Section I.</i> — Organisation administrative commune	43
§ I. Le Conseil supérieur des chemins de fer.....	44
§ II. Le Comité de direction.....	53
<i>Section II.</i> — Organisation financière	57
§ I. Le fonds commun.....	59
§ II. L'automatisme des tarifs.....	68
<i>Section III.</i> — Les primes	78
CHAPITRE IV. — Conditions auxquelles l'accord a été conclu entre l'État et les compagnies concessionnaires.....	97
<i>Section I.</i> — Avantages concédés par l'État aux compagnies..	98
<i>Section II.</i> — Ce que les compagnies ont abandonné à l'État..	111
CONCLUSION.....	123
ANNEXES :	
I. Dividendes des compagnies des chemins de fer sous le régime de la convention du 28 juin 1921.....	130
II. Texte de la convention du 28 juin 1921 et de la loi du 29 octobre 1921.....	131



BORDEAUX

IMPRIMERIE Y. CADORET

17, Rue Poquelin-Molière, 17